PIEB

PANDO

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

investigaciones regionales

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

una visión en construcción

Carol Carlo

Guadalupe Vacallanos Emma Téllez

PREFECTURA PANDO

GOBIERNO MUNICIPAL DE COBIJA

10 AÑOS PIEB

Herencia INTERDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

UNIVERSIDAD AMAZÓNICA DE PANDO COBIJA - BOLIVIA

Desarrollo económico local, una visión en construcción. Prácticas en tres municipios de Pando

INVESTIGACIONES REGIONALES

PANDO

Desarrollo económico local, una visión en construcción. Prácticas en tres municipios de Pando

Carol Carlo Durán

Guadalupe Vacallanos Cuéllar
Emma Téllez Becerra

PREFECTURA
DE PANDO

GOBIERNO MUNICIPAL
DE COBIJA

UNIVERSIDAD
AMAZÓNICA
DE PANDO

INTERDISCIPLINARIA
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

10 AÑOS
PIEB

PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN
ESTRATÉGICA EN BOLIVIA

La Paz, 2005

Esta publicación cuenta con el auspicio del Directorio General para la Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (DGIS).

Carlo Durán, Carol
Desarrollo económico local, una visión en construcción: Prácticas en tres municipios de Pando / Carol Carlo Durán; Guadalupe Vacallanos Cuéllar; Emma Téllez Becerra.— La Paz: FUNDACIÓN PIEB, 2005.
xvii; 151 p.; grafs. 21 cm. — (Investigaciones Regionales Pando; no. 4)

D.L. : 4-1-542-05
ISBN: 99905-68-81-2 : Encuadernado

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL / PODER DE LA COMUNIDAD / GOBIERNO LOCAL / INVERSIONES PÚBLICAS / POLÍTICA DE DESARROLLO / POLÍTICAS PÚBLICAS / PARTICIPACIÓN POPULAR / MERCADO INTERNO / POLÍTICA – MUNICIPIOS / PUERTO RICO / GONZALO MORENO / COBIJA / PANDO

1. título **2**. serie

D.R. © FUNDACIÓN PIEB, mayo 2005
Edificio Fortaleza, Piso 6, Of. 601
Av. Arce Nº 2799, esquina calle Cordero, La Paz
Teléfonos: 243 25 82 - 243 18 66
Fax: 243 52 35
Correo electrónico: fundapieb@acelerate.com
website: www.pieb.org
Casilla postal: 12668

Diseño gráfico de cubierta: Alejandro Salazar

Edición: Beatriz Cajías de la Vega

Producción: EDOBOL
Tel.: 241 04 48
La Paz-Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Índice

Presentación XI

Prólogo XIII

Introducción XV

PRIMERA PARTE
PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO UNO
ESTRATEGIA METODOLÓGICA 3
1. Enfoque metodológico 3
2. Factores de análisis o estudio 3
3. Sujetos de estudio y determinación de la muestra 5
   3.1. Sujetos 5
   3.2. Muestra 5
4. Instrumentos de investigación 6
   4.1. Entrevistas semi-estructuradas 6
   4.2. Entrevistas en profundidad 7
   4.3. Mesas de debate y reuniones comunales 7
   4.4. Análisis documental 7
5. Procedimiento metodológico para el levantamiento, procesamiento y sistematización de los datos 8
   5.1. Recojo de la información 8
   5.2. Procesamiento de la información 8
   5.3. Análisis de la información 9

CAPÍTULO DOS
MARCO TEÓRICO 11
1. Nuevos paradigmas de desarrollo 11
2. La propuesta de desarrollo local 12
3. El desarrollo económico local 15
   3.1. Antecedentes 15
   3.2. Rasgos principales 16
   3.3. Los actores 18
   3.4. La capacidad institucional y el proceso de desarrollo económico local 21
   3.5. Desarrollo económico local: la complementariedad entre apoyo a la producción y promoción económica 22

CAPÍTULO TRES
MARCO DE REFERENCIA 25
1. Las reformas estructurales del Estado en Bolivia 25
2. Del centralismo a la descentralización 26
3. La descentralización en Pando 29

SEGUNDA PARTE
CONTEXTO DEPARTAMENTAL Y ESTUDIOS DE CASO

CAPÍTULO CUATRO
CONTEXTO DEPARTAMENTAL 33
1. Breve caracterización del departamento de Pando 33
2. Una aproximación a la economía departamental 34
3. Potenciales actores institucionales de apoyo 35

CAPÍTULO CINCO
EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL
EN EL MUNICIPIO DE COBIJA 37
1. Caracterización del municipio de Cobija 37
   1.1. Aspectos generales 37
   1.2. Breve aproximación a la economía del municipio de Cobija 39
2. Incidencia de la normativa y las políticas públicas 41
   2.1. Cambios en la estructura 42
   2.2. Cambios en el sistema de planificación 42
   2.3. Cambios en la inversión pública municipal 43

3. La visión de las autoridades municipales y representantes de la sociedad civil 46
3.1. Conocimiento sobre el desarrollo económico local 46
3.2. Percepción sobre el desarrollo económico local 48
3.3. Rol asignado al gobierno municipal para promover el desarrollo 52
4. La capacidad institucional del gobierno municipal de Cobija para promover el desarrollo económico local 56
4.1. Estructura y funciones de la instancia deliberativa 56
4.2. Estructura y funciones de la instancia ejecutiva 57
4.3. Sistema de planificación en el gobierno municipal de Cobija 58
5. La visión y participación de los actores económicos en el desarrollo económico local 64
5.1. La actividad económica y sus actores en el municipio de Cobija 64
5.2. Visión y conocimiento de los actores económicos 65
5.3. Rol de promoción asignado al gobierno municipal 66
5.4. Propuestas 66

CAPÍTULO SEIS
DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN EL MUNICIPIO DE PUERTO RICO 69
1. Caracterización del municipio de Puerto Rico 69
1.1. Aspectos generales 69
1.2. Actividades económico-productivas 70
2. Incidencia de la normativa y las políticas públicas 73
2.1. Incidencia en la estructura 73
2.2. Incidencia en el sistema de planificación 73
2.3. Incidencia en la inversión pública municipal 73
3. La visión de las autoridades municipales y representantes de la sociedad civil 76
3.1. Conocimiento sobre el desarrollo económico local 76
3.2. La percepción sobre el desarrollo económico local 78
3.3. El rol del gobierno municipal desde la visión de sus actores 80
4. La capacidad institucional del gobierno municipal de Puerto Rico para promover el desarrollo económico local 81
4.1. Estructura y funciones de la instancia deliberativa 81
4.2. Estructura y funciones del ejecutivo municipal 82
4.3. Sistema de planificación y recursos financieros 82
5. La visión y participación de los actores económicos en el desarrollo económico local 89
5.1. La actividad económica y sus actores 89

5.2. Visión y conocimiento sobre el desarrollo económico local 89
5.3. Rol asignado al gobierno municipal 90
5.4. Propuestas 91

CAPÍTULO SIETE
DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL
EN EL MUNICIPIO DE GONZALO MORENO 93
1. Caracterización del municipio de Gonzalo Moreno 93
1.1. Aspectos generales 93
1.2. Breve aproximación a la economía del municipio 95
2. Incidencia de la normativa y las políticas públicas 97
2.1. Cambios en la estructura del gobierno municipal 97
2.2. Cambios en el sistema de planificación 98
2.3. Cambios en la inversión pública municipal 98
3. La visión de las autoridades municipales y representantes de la sociedad civil 102
3.1. Conocimiento sobre el desarrollo económico local 102
3.2. La percepción sobre el desarrollo económico local 104
3.3. El rol del gobierno municipal 108
4. Capacidad institucional del gobierno municipal para el desarrollo económico local 110
4.1. Estructura y funciones de la instancia deliberativa 110
4.2. Estructura y funciones del ejecutivo municipal 111
4.3. Sistema de planificación y recursos financieros 112
5. La visión y participación de los actores económicos en el desarrollo económico local 119
5.1. Visión y conocimiento 120
5.2. Rol asignado 120
5.3. La participación 121
5.4. Propuestas 122
5.5. El aporte de las organizaciones de desarrollo 122

CAPÍTULO OCHO
BALANCE DE LOS FACTORES QUE INCIDIERON
EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL 125
1. La normativa y las políticas públicas 125
1.1. Cambios en la estructura del gobierno municipal 125
1.2. Cambios en la planificación municipal 126
1.3. Cambios en la inversión municipal 126

2. La representación de los actores locales 128
2.1. Conocimiento de los actores 128
2.2. Los actores municipales para el desarrollo económico local 130
2.3. Las prioridades de intervención 131
2.4. El rol del gobierno municipal 132
2.5. Las potencialidades 133
3. La capacidad institucional 134
3.1. Instancia deliberativa de los gobiernos municipales 134
3.2. Instancia ejecutiva de los gobiernos municipales 135
3.3. Planificación e inversión municipal 137
4. Los actores económicos 139

Recomendaciones para Políticas Públicas Municipales 141

Fuentes 145

Bibliografía 147

Autoras 151

Presentación

Pando vive procesos acelerados de cambio. El alto índice de migraciones al departamento en los últimos años; el enorme potencial agroforestal de la región; los mecanismos utilizados por comunidades para movilizarse y materializar sus demandas; el reconocimiento de la región amazónica pandina como eje de articulación trinacional (Brasil, Perú y Bolivia) y el impulso de la capacidad de los actores locales para pensar en un desarrollo económico propio son temas que muestran la dinámica de crecimiento de esta parte importante de la Amazonia.

Con el objetivo de contribuir a una mejor comprensión de los procesos de cambio que experimenta el departamento, generar propuestas para su desarrollo, a través de la investigación con sentido estratégico, y de formar/actualizar a profesionales de la región en el quehacer de la investigación social, el Programa de Investigación Estratégica (PIEB) lanzó la Convocatoria Regional Pando para proyectos de investigación, en junio de 2003. Este concurso contó, en su etapa de preparación y ejecución, con el importante apoyo de la Prefectura del departamento de Pando, el Gobierno Municipal de Cobija, la Universidad Amazónica de Pando y Herencia-Interdisciplinaria para el Desarrollo Sostenible. Los ejes temáticos que guiaron la convocatoria fueron identificados después de un proceso de consulta a los actores locales que coincidieron en las necesidad de llevar adelante estudios sobre bases económicas y uso de recursos naturales; municipios, políticas públicas y aspectos sociales y, finalmente, identidades sociales, culturales y políticas.

De los 10 proyectos de investigación presentados en la Convocatoria, cinco, cuya publicación presentamos en esta serie, resultaron seleccionados. Ellos son un aporte

desde Pando, sobre temas que constituyen una propuesta para el desarrollo local y que, al mismo tiempo, trascienden este ámbito.

Con la presentación de las publicaciones: *Construcción de demandas y movilización comunitaria en Pando*, de Amparo Herbas; *Desarrollo económico local, una visión en construcción,* de Carol Carlo; *La medicina tradicional de los tacana y machineri, conocimientos prácticos de las plantas medicinales,* de Elizabeth Ponz; *Migraciones a Pando y su contribución al desarrollo regional,* de Juan César Rojas y *El MAP, una alternativa de desarrollo para Pando,* de Abdón Ramiro Chávez, se pretende otorgar instrumentos que impulsen y faciliten el trabajo y reflexión de los actores políticos y sociales interesados en el desarrollo de Pando a partir del conocimiento científico.

Esperamos que estas publicaciones sean el referente de futuras investigaciones sobre la región. El PIEB estará atento al camino que cada una de ellas siga y, de igual forma, a los nuevos emprendimientos de sus autores, cuya contribución se suma a la de otros investigadores a los que el PIEB ha apoyado a través de sus convocatorias regionales en Chuquisaca, Tarija, Santa Cruz, Potosí, Oruro y Beni.

Godofredo Sandoval
Director Ejecutivo del PIEB

Prólogo

Desde hace más o menos cinco años, se viene hablando del concepto de desarrollo económico local debido a la situación en que se encuentran las economías locales. En estos momentos, la inversión pública no debería sólo dirigirse a la solución de los problemas básicos, como salud, educación, saneamiento básico, etc., sino se espera que se invierta, principalmente los gobiernos municipales, en desarrollo económico local.

La realización del Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP) abre esta posibilidad; sin embargo, resta por elaborar y aplicar una política pública que viabilice los resultados de este Diálogo.

Actualmente, la mayoría de las autoridades municipales están presionadas por los actores privados que participaron en el DNBP para que los gobiernos municipales apliquen una política de fomento a las actividades privadas resultantes del pre diálogo y mesas municipales.

Sin embargo, para conseguir esto, se debe:

- Elaborar una política nacional de desarrollo productivo que contemple la dotación de servicios no financieros (asistencia técnica, capacitación, información y tecnología) y servicios financieros para apoyar planes de negocios de los productores. Se propone que estos dos servicios sean terciarizados, debido a que: a) existen instituciones especializadas en cada área; b) para no distorsionar el mercado de servicios financieros y no financieros; c) el rol del sector público deber ser facilitador y no ejecutor y, finalmente, d) no crear burocracia y ser eficientes.

En este marco, los gobiernos municipales y/o mancomunidades municipales deben ser los promotores del desarrollo productivo, a través de la creación de Oficialías Mayores o Direcciones de Desarrollo Económico Local.

- Ampliar el marco legal. Para facilitar la política nacional de desarrollo económico local, se debe ampliar una serie de leyes; entre las más importantes se mencionan: Ley de Participación Popular, Ley de Municipalidades, Ley de Descentralización, Ley del Diálogo Nacional, Ley de Organización del Poder Ejecutivo y Ley SAFCO.

  Esta ampliación en el marco normativo permitirá que los gobiernos municipales realicen transferencias a favor de privados.

La aplicación inmediata de estas dos acciones repercutirá positivamente en la economía municipal, pues el actor privado será apoyado mediante un servicio financiero eficiente, ajustado a los tiempos de la producción, flexible en cuanto a garantías e intereses de fomento productivo.

Por otra parte, los servicios no financieros proveerán de asistencia técnica y capacitación, permitirán al productor contar con información tecnológica y económica para tomar las mejores decisiones para su negocio y, finalmente, se introducirá la tecnología que necesita el negocio para ser competitivo en los mercados.

Esta política de desarrollo económico local permitirá generar empleos, incrementar ingresos económicos y crear nuevos empleos y empresas.

El trabajo que presentan Carol Carlo, Guadalupe Vacallanos y Emma Téllez es importante para reconocer el estado de situación y lo que se debe hacer en el futuro inmediato para avanzar. Es cierto que se ha empezado a recorrer el camino, pero esto no es suficiente. Como decía el alcalde municipal de San Xavier, Erwin Mayzer:

"La única manera de salir de la pobreza es generando riqueza".

Donald Mercado Suárez
Coordinador Nacional de Desarrollo Económico Local
Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia

Introducción

Esta investigación está referida al desarrollo económico local, a las visiones de los actores que habitan el espacio local y cómo éstos participan en los procesos de planificación municipal.

Para el análisis, se han considerado cuatro factores que permitieron acercarse al objeto de estudio: 1) el marco legal y las políticas públicas, 2) las visiones de los actores sobre el desarrollo económico local, 3) la capacidad institucional de los gobiernos municipales para el desarrollo económico local y 4) la participación de los actores económicos. Todos estos factores se relacionaron con los cambios o efectos que se han producido en la normativa, en la planificación e inversión pública municipal de los gobiernos municipales objeto de estudio, enfatizando en la percepción y representación que los actores locales tienen y comparten, en algunos casos, sobre el desarrollo económico local.

El interés por investigar más de cerca el tema surgió de la necesidad de hacer un análisis acerca de la incidencia del marco jurídico en los cambios de la estructura municipal, en la planificación y las inversiones; las visiones de los actores para encarar acciones de desarrollo económico local y cómo se visualiza el rol de los gobiernos municipales en la promoción del desarrollo local, así como también, la participación de los actores económicos en el proceso de desarrollo económico local.

El período de investigación abarca las gestiones 1998 al 2002 y se desarrolla en los municipios de Cobija, en la provincia Nicolás Suárez; Puerto Rico, en la provincia Manuripi, y Gonzalo Moreno, en la provincia Madre de Dios del departamento de Pando.

El municipio de Cobija se halla ubicado al norte del departamento de Pando. Su capital Cobija, predominantemente urbana, es considerada como la población más importante del departamento, presenta rasgos significativos para el desarrollo de actividades productivas, comerciales, industriales, servicios privados y la administración pública. Además, cuenta con una ventaja respecto a los demás municipios: es zona franca comercial e industrial.

Puerto Rico, municipio rural, dista de Cobija 170 km, lo que significa tres horas de viaje por carretera; se encuentra ubicado en el centro del departamento de Pando, su capital lleva el mismo nombre y está ubicada en la confluencia de los ríos Tahuamanu, Manuripi y Orthon.

Gonzalo Moreno, municipio rural, está ubicado al sudeste del departamento de Pando; su capital Puerto Gonzalo Moreno, se halla a 600 km de la ciudad de Cobija, lo que significa doce horas de viaje por carretera para llegar a Riberalta, lugar de tránsito para continuar viaje por carretera a Gonzalo Moreno

Para recoger la información de los municipios rurales, el equipo trabajó en Puerto Rico y Puerto Gonzalo Moreno, dos municipios distantes entre sí.

Además, la investigación estuvo motivada por una experiencia de trabajo de diez años, desde los inicios de la participación popular, en los niveles municipal y departamental.

Para poder abordar el tema fue necesario revisar bibliografía existente acerca de la realidad de los municipios, sobre la problemática en general y lecturas teóricas para la elaboración del marco teórico, buscando conceptos y enfoques sobre descentralización, municipio productivo, promoción económica y desarrollo económico local.

Para guiar la investigación se elaboró la estrategia metodológica con el apoyo y asesoramiento de Rafael Rojas, asesor designado por el PIEB, que fue ajustada en varias sesiones de trabajo en el transcurso de la investigación.

Inicialmente, se planteó estudiar a los actores sociales, políticos y económicos y sus visiones compartidas. Seguidamente, se acordó partir de los resultados de las entrevistas con un análisis cuantitativo; sin embargo, una oportuna evaluación y varias sugerencias llevaron a cambiar de rumbo, lo que condujo a evitar realizar solamente análisis porcentuales y cuantitativos. A partir de ello, el análisis se centró sobre las percepciones y las visiones de los actores: las autoridades municipales, los representantes de la sociedad civil y los actores económicos. Se utilizó información adicional recogida de las mesas de debate y reuniones comunitarias y se elaboraron matrices de análisis por

actores para la interpretación cualitativa. Estos instrumentos fueron elaborados con información de la base de datos procesada para la interpretación de los resultados, lo que permitió realizar el análisis final.

El documento contiene tres capítulos en su primera parte. El primero presenta el planteamiento de la investigación y la descripción de la estrategia metodológica. En el capítulo dos, se aborda el marco teórico, donde se mencionan los orígenes del desarrollo económico local y los nuevos paradigmas de desarrollo: el desarrollo local y el desarrollo económico local. Se establecen conceptos ejes que se utilizan en el transcurso de la investigación, como el de actores del desarrollo económico local, capacidad institucional y proceso de desarrollo económico local: apoyo a la producción y promoción económica. El capítulo tres constituye el marco de referencia, en el cual se abordan las reformas estructurales del Estado boliviano, centrándose en la descentralización y municipalización. Se incluye un breve repaso sobre el inicio del proceso de municipalización en Pando.

La segunda parte se divide en cinco capítulos. En el capítulo cuatro se desarrolla la caracterización del departamento de Pando. Los capítulos cinco, seis y siete corresponden al desarrollo de la investigación con base en los tres estudios de caso, donde se aplican los cuatro factores para la interpretación y análisis de los resultados del trabajo de campo, es decir, de los elementos empíricos de la investigación. En el capítulo ocho se desarrolla el análisis comparativo y conclusivo de los tres municipios estudiados sobre los factores incidentes en el desarrollo económico local y, finalmente, se presentan las recomendaciones para la aplicación de políticas públicas por parte de los gobiernos municipales.

PRIMERA PARTE

Planteamiento de la investigación

CAPÍTULO UNO

Estrategia metodológica

1. Enfoque metodológico

En el proceso de la investigación se procedió a la construcción metodológica partiendo de un enfoque complementario entre lo cualitativo y lo cuantitativo; ambos métodos no son excluyentes, aunque parten de concepciones distintas, pero permiten comprender el problema desde dos dimensiones: por un lado, el dato subjetivo, recuperando las visiones o representaciones de los sujetos de estudio y, por otro, el dato objetivo.

Se determinó establecer estudios de caso para utilizar la comparación, no como un fin en sí mismo, sino para evidenciar la diferencia de los procesos de desarrollo económico local, en diferentes municipios con características similares, como es el caso de los rurales (Gonzalo Moreno y Puerto Rico), y uno muy particular, como el caso del municipio urbano (Cobija).

2. Factores de análisis o estudio

El propósito de la investigación es identificar los factores internos y externos que influyeron en los gobiernos municipales objetos de estudio para la promoción del desarrollo económico local. Para el logro de este fin, se han establecido cuatro grandes factores interrelacionados entre sí, diferenciados por una dimensión temporal (1998-2002) y aplicados a los tres municipios estudiados: Cobija, Puerto Rico y Gonzalo Moreno, los cuales tienen características muy diferenciadas.

Los factores estudiados son:

- La incidencia del marco legal y las políticas públicas.

- La visión de desarrollo de los actores locales.
- La capacidad institucional de los gobiernos municipales para el desarrollo económico local, y
- Los actores económicos en el desarrollo económico local.

Cada uno de estos factores está compuesto por una serie de categorías, las que a su vez incorporan otras más específicas.

La incidencia del marco legal y las políticas públicas comprende: el análisis de los cambios que se hubieran dado en la estructura del gobierno municipal, en el sistema de planificación, en la inversión pública municipal y en la disponibilidad de recursos con los que han contado en el periodo de estudio.

Las visiones de desarrollo de los actores locales comprenden: el conocimiento que tienen las autoridades municipales y los representantes de la sociedad civil sobre el desarrollo económico local; los actores y el nivel de involucramiento en la gestión municipal y los niveles de articulación; el rol del gobierno municipal desde la visión de sus actores tanto como planificador y gestor de recursos, así como promotor del desarrollo económico local; las acciones que deben ser emprendidas para promover el desarrollo económico local, en el marco del aprovechamiento de las potencialidades endógenas.

La capacidad institucional de los gobiernos municipales para el desarrollo económico local comprende: el análisis valorativo en función al tipo de desarrollo institucional de la instancia deliberativa y ejecutiva de los gobiernos municipales, analizando las estructuras organizativas y las acciones realizadas; el sistema de planificación, donde se incorporan otros sub-ámbitos, como el grado de conocimiento de la normativa para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Programa de Operaciones Anual (POA), monitoreo y evaluación del PDM y del POA, grado de aplicación de políticas y estrategias en PDM y POA, determinación de la visión del PDM en relación con el desarrollo económico local, la programación de la inversión en el PDM en relación con el desarrollo económico local y un análisis sobre la correlación existente entre el Plan de Desarrollo Municipal y el Programa de Operaciones Anual.

La visión y participación de los actores económicos comprende: las acciones de desarrollo económico local, el conocimiento de estos actores sobre el desarrollo económico local, el rol que le asignan al gobierno municipal en esa temática, el rol promotor y el aporte de las organizaciones al desarrollo municipal.

3. Sujetos de estudio y determinación de la muestra

3.1. Sujetos

Los sujetos de estudio en la investigación fueron las autoridades municipales, los representantes de la sociedad civil y los actores económicos; entre los primeros fueron comprendidos los alcaldes y los miembros del concejo municipal; entre los segundos, los dirigentes de las OTB's y Comités de Vigilancia y, entre los terceros, los agentes económicos productivos asentados en el área municipal de los tres municipios sujetos de estudio.

Por ser una investigación de carácter diacrónico, se consideraron a las autoridades municipales en ejercicio durante el período 1998-2002, habiéndose involucrado a las actuales y anteriores autoridades municipales, así como a los representantes y ex representantes de la sociedad civil.

3.2. Muestra

Teniendo claramente diferenciados a los sujetos de la investigación en las categorías antes citadas, se realizó una desagregación para cada una de ellas:

Autoridades municipales

Se han considerado entre las autoridades municipales a los alcaldes y ex alcaldes; concejales y ex concejales; además, se incorporaron los Presidentes de Concejo y Presidentes de la Comisión vinculada con el Desarrollo Económico Local, que se encuentran en actual ejercicio.

Para determinar las personas a ser entrevistadas se tuvo presente la representación partidaria y el sexo, para poder tener una representación de todos los puntos de vista y una mayor diversidad de visiones. Se llegó a entrevistar aproximadamente al 60% de los concejales y ex concejales de cada uno de los municipios, así como a los alcaldes y ex alcaldes.

Representantes de la sociedad civil

Dentro de esta categoría se contempló a los actores sociales como: dirigentes y ex dirigentes de Comités de Vigilancia; dirigentes y ex dirigentes de OTB's.

Para definir el grupo de dirigentes y ex dirigentes de OTB's que sería entrevistado en cada municipio, se tomó en cuenta la participación tanto de hombres como de mujeres; se llegó a entrevistar a aproximadamente al 30% de éstos, por la dificultad de acceder a todas las comunidades campesinas, en especial de los municipios de Gonzalo Moreno y Puerto Rico; sin embargo, las coincidencias en sus visiones han significado un gran aporte a los resultados de la investigación. A este grupo se sumaron las entrevistas a los representantes de los Comités de Vigilancia.

Los actores económicos

En la investigación se considera como actores económicos a las organizaciones que representan a los productores, la industria y el comercio, desde los pequeños emprendedores hasta las grandes empresas existentes en los municipios objeto de estudio; los entrevistados dentro de esta categoría correspondieron a casi la totalidad de las agrupaciones que tienen presencia en cada municipio.

4. Instrumentos de investigación

Considerando el enfoque metodológico complementario entre lo cualitativo y cuantitativo, se combinaron los instrumentos, ya que en el primer caso se buscó un tratamiento más profundo de los datos, de manera que permita, por un lado, captar o identificar qué hay más allá de la elemental información proporcionada en las entrevistas por los sujetos de estudio en el tema de las visiones de desarrollo; por el otro lado, se trabajó con datos cuantitativos, como la correspondencia entre la planificación y la ejecución de proyectos de desarrollo económico local, tanto en el PDM y los POA's, para cuantificar la proporción de los recursos previstos que se invirtieron e identificar si las inversiones mantuvieron los destinos originalmente programados o fueron cambiados a otro tipo de proyectos.

4.1. Entrevistas semi-estructuradas

Los instrumentos utilizados para recoger la información fueron las Guías de Entrevistas Semi-estructuradas; se aplicaron cinco guías de entrevistas, conteniendo una serie de preguntas más o menos detalladas en función al sujeto de estudio a entrevistar. Las guías aplicadas fueron: Guía 1, dirigida a alcaldes, ex alcaldes, concejales y ex concejales; Guía 2, para dirigentes y ex dirigentes de Comités de Vigilancia y OTB's; Guía 3, dirigida a

prefectos y ex prefectos; Guía 4, para actores económicos y Guía 5, dirigida a Presidentes de Concejo y Presidentes de Comisiones relacionadas con el desarrollo económico local.

4.2. Entrevistas en profundidad

Para enriquecer los resultados de la investigación, se optó por aplicar entrevistas a informantes claves para recoger mayor información cualitativa, como fue el caso de autoridades vinculadas con el ámbito político, universidad, el Director General de la prefectura, el Centro de Desarrollo para la Micro y Pequeña Industria (CEDE MyPE) y los temas tratados se enmarcaron en la temática de las visiones y los roles para el desarrollo económico local, lo cual ha facilitado y contribuido a rescatar los puntos de vista de los informantes a través de preguntas abiertas. Escuchando las expresiones de los informantes, se trató de percibir las visiones sobre el desarrollo económico local y los roles que se asignaban entre ellos.

4.3. Mesas de debate y reuniones comunales

De la misma forma, se contempló la realización de mesas de debate y reuniones comunales, que sirvieron para recoger información cualitativa faltante, la que ha sido muy valiosa y ha contribuido a los resultados de la investigación. Esta información se refería a las percepciones de las visiones de desarrollo y el rol de promoción del gobierno municipal, sobre todo con la participación de los actores económicos del municipio. La conversación e interacción social que se lograba en las mismas significaron un importante aporte para el análisis de la información.

Se realizaron dos mesas de debate (Puerto Rico y Gonzalo Moreno); para la selección de los integrantes de estos grupos focales, se tomó el criterio de membresía de alguna organización económica productiva, autoridades municipales y representantes de organizaciones sociales. En las mismas, se presentaron los resultados preliminares de la investigación, con el propósito de contrastarlos y validarlos con las percepciones de los actores locales.

4.4. Análisis documental

Esta técnica permitió enriquecer el análisis y la interpretación de los resultados y establecer las comparaciones y diferencias entre los tres municipios estudiados; se basó

específicamente en la revisión y análisis documental de los Planes de Desarrollo Municipales, los Programas de Operaciones Anuales, la ejecución presupuestaria de recursos por fuentes de financiamiento y la ejecución presupuestaria de gastos por programas y proyectos.

5. Procedimiento metodológico para el levantamiento, procesamiento y sistematización de los datos

Una vez definido el enfoque de estudio, los sujetos de la investigación y los instrumentos, corresponde presentar las tareas realizadas para el levantamiento, procesamiento y sistematización de los datos.

5.1. Recojo de la información

En esta fase, se realizó primeramente la prueba de las boletas para validar sus contenidos y ser aplicadas luego como recursos de apoyo en función a los tipos de actores a ser entrevistados. Como otra forma para el recojo de la información, se realizaron entrevistas grabadas en cintas magnéticas a informantes claves. Además, se realizaron las mesas de debate y reuniones comunales a través de la técnica de la lluvia de ideas.

Para obtener la información cuantitativa se enviaron notas a las autoridades municipales para poder acceder a la misma, la cual fue proporcionada por las unidades correspondientes.

5.2. Procesamiento de la información

El procesamiento partió de la organización y clasificación de la información en una base de datos diseñada para el efecto. Luego, se realizó un balance de la información primaria, verificando los datos exactos con los cuales se trabajaría. Para el enfoque cualitativo, la forma de organización fue más compleja, ya que fue necesario hacer referencias a los discursos y frases de los entrevistados utilizando para esto palabras cortas (símbolos o codificación), transcribir los textos y organizarlos en varias matrices parciales por segmentos y por instrumentos de acuerdo al tema tratado; una vez organizada y seleccionada la información, se procedió a la elaboración de los perfiles de cada uno de los municipios y de los factores estudiados.

En cuanto a la información cuantitativa, ha sido necesario clasificar la información de los planes de desarrollo municipal referida al contenido de las visiones y a la

programación de los recursos por programas, la cual ha sido vaciada en matrices para su posterior análisis e interpretación. Asimismo, para la información de las ejecuciones presupuestarias, se ha elaborado una base de datos conteniendo la ejecución de los recursos por rubros y fuentes de financiamiento; para la parte de los gastos, se ha clasificado la información por fuente de financiamiento, por programas y por proyectos, prestándole especial interés a la ejecución de proyectos de desarrollo económico local.

5.3. Análisis de la información

El análisis cualitativo se ha basado en la fórmula matriz, estableciendo las variables e indicadores por cada uno de los segmentos estudiados (Cobija, Puerto Rico y Gonzalo Moreno), que sirvió para clasificar y comparar la información procesada. Se construyeron fórmulas matrices parciales de acuerdo a cada uno de los factores estudiados. Además, se utilizó el análisis del discurso sobre las visiones de desarrollo, el rol del gobierno municipal y los actores del desarrollo económico local; analizando los aspectos centrales del contenido y comparando los contenidos expresados por las autoridades municipales, los representantes de la sociedad civil y los actores económicos.

Para el análisis de la parte cuantitativa, se utilizaron las comparaciones en términos porcentuales de los datos obtenidos de la base de datos.

CAPÍTULO DOS

Marco teórico

1. Nuevos paradigmas de desarrollo

La política de desarrollo económico en los países latinoamericanos en los años sesenta y setenta estaba orientada a la sustitución de importaciones en mercados altamente protegidos o poco competitivos. A esto se sumaba la ausencia de políticas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa y la falta de atención a los problemas de difusión territorial del desarrollo económico, que dieron lugar al surgimiento de marcadas diferencias regionales y alta concentración territorial de las actividades económicas (Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002: 7).

A finales de los años setenta, en medio de una crisis económica generalizada, el quiebre del modelo proteccionista abrió paso a un período en el que primaron los ajustes estructurales, la liberalización económica y la apertura creciente hacía los flujos de mercados internacionales.

La alta concentración de los recursos y las políticas en el saneamiento financiero interno y externo significó un retroceso en las políticas de fomento social, principalmente en las áreas de educación, salud y vivienda, dejando de lado las colectividades locales; un ajuste financiero que impactó negativamente en el sector privado, que llevó a tomar ciertas medidas, como la reducción de subsidios y controles estatales, y una ola de privatizaciones de empresas públicas produjo la reducción del papel y presencia del Estado en la economía.

Sin embargo, estas medidas no redujeron las disparidades territoriales en materia de desarrollo y se abrió un importante espacio para que los agentes productivos y sociales buscaran en el ámbito local la definición de un nuevo marco de regulación

económica y social para crear un entorno más favorable al crecimiento y la mejora de las condiciones de vida; a esto se sumaron los organismos financieros multilaterales que favorecieron estas iniciativas poniendo de manifiesto el impacto negativo de las políticas de ajuste en los sectores más vulnerables de la población y sus propuestas se orientaron hacía la transformación de las condiciones de vida de esos sectores (UNICEF: "Ajuste con Rostro Humano" y PNUD: "Desarrollo Humano") (Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002: 7).

A principio de los años noventa, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial introdujeron en sus programas de ajuste los fondos de compensación social de alivio de la pobreza y empezaron a poner atención en las políticas de la pobreza y en la falta de focalización del gasto social en las inversiones de fomento productivo.

Hasta ese momento, en el ámbito local, las políticas de desarrollo que se habían centrado en el fomento a las inversiones en infraestructura y servicios básicos resultaban claramente insuficientes. Se empezó, entonces, a poner mayor énfasis en el aprovechamiento de los "recursos endógenos" y en la importancia de desarrollar el "capital social" para movilizarlos, entendiéndose éste como un conjunto de factores tales como el clima de confianza social, el grado de asociacionismo, la conciencia cívica y los valores culturales en sentido amplio (Kliksberg y Tomassini, en Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002: 7).

2. La propuesta de desarrollo local

El enfoque sobre el desarrollo local tiene un importante punto de partida en la literatura sobre los distritos industriales italianos, que contribuyeron a enriquecer la discusión sobre el desarrollo desde una perspectiva más integral.

Sin embargo, no se puede dejar de considerar otras aportaciones importantes como el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos Innovadores, uno de los referentes principales del enfoque del desarrollo local, que aportó con los "entornos innovadores territoriales" (1990). En este mismo sentido se encuentra el enfoque de Michael Porter (1991) en términos de *clusters*; también, desde una perspectiva más relacionada con las políticas de desarrollo están las aportaciones del Programa sobre Desarrollo Económico Local y Empleo de la OCDE; las iniciativas locales de empleo y programas de desarrollo local de la OIT; el fomento a la pequeña y mediana empresa y

al desarrollo rural de la Unión Europea y, finalmente, las experiencias exitosas de las iniciativas *Leader* referidas al establecimiento de redes asociativas de actores públicos y privados locales para el desarrollo local en el medio rural.

Se encuentra, también, todo el conjunto de propuestas relativas a la descentralización y reformas del Estado, mediante la aplicación de procesos de modernización de la gestión pública local regional, a fin de incorporar en la misma los nuevos roles de las administraciones departamentales en el fomento del desarrollo económico local, promoviendo una participación activa del conjunto de la sociedad civil en el mismo (Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002: 9).

En América Latina, los programas de desarrollo económico local fueron impulsados por organismos de financiamiento como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, buscando la "mejora de la competitividad y el fomento del desarrollo empresarial desde la lógica territorial" (Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002) en el intento de generar una estrategia de reducción de la pobreza y apoyar una demanda creciente por la descentralización de roles en torno al desarrollo local.

Las propuestas se basaron en la premisa de que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas, que constituyen su potencial para promover procesos de desarrollo en el nivel local. Otro rasgo importante de estos procesos es que cada localidad o territorio se caracteriza por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local (Vásquez Barquero, 2000, en Burin y Heras, 2001), lo cual debe llevar a concebir el hecho de que no existen recetas cerradas, sino bases que pueden ser tomadas en cuenta en la definición de las estrategias de desarrollo local.

Según Vásquez Barquero, los procesos de desarrollo local son, ante todo, una estrategia que toma como mecanismo dinamizador los procesos de desarrollo endógeno, esto es, el impulso de la capacidad emprendedora local, las acciones de capacitación de potenciales creadores de empresas, las políticas de formación para el empleo, las iniciativas de las instituciones locales en materia socioeconómica, los llamados polos de reconversión, a través de una cooperación en agentes públicos y privados (Vásquez, 1993, en Burin y Heras, 2001). Esta conceptualización se halla más

orientada al desarrollo económico local en tanto resalta que es un proceso endógeno, orientado a la formación de empleo.

La mayoría de los autores hace hincapié en el rol que deben asumir las instancias estatales en el desarrollo local, el mismo que es entendido como "el proceso de generación de capacidades a nivel comunitario y municipal que promueve el crecimiento económico, social y político de las personas y comunidades, en forma autosostenida, creciente, equitativa y respetuosa del medio ambiente, en el que los gobiernos municipales juegan el papel de facilitadores y sus comunidades ejercen función protagónica" (FISDL El Salvador, en Burin y Heras, 2001). De la misma manera, se incide en la articulación que debe existir entre las instancias estatales locales y la comunidad.

La nueva concepción del desarrollo local puede definirse como un "un complejo proceso de concertación entre los agentes —sectores y fuerzas— que interactúan dentro de los limites de un determinado territorio con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano que viven en ese territorio o localidad" (Enríquez, 1997, en Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002: 10).

Según Burin (2001:23-38), los aspectos comunes en el análisis de algunos conceptos claves del desarrollo local pueden ser:

- "lo local", que es tomado como un concepto relativo a un espacio más amplio, en tanto lo local es la entidad subnacional de análisis, planificación y acción para el desarrollo que implica una serie de relaciones, comportamientos y pautas convencionales.
- El "territorio" es más que un mero espacio. En la escena local, el espacio se convierte en un territorio real, vivo e interpelante, se convierte en un entorno activo, dinámico, facilitador del cambio tecnológico.
- La identidad local, relacionada con la ideología y con la visión de desarrollo de los actores locales.
- La participación de los actores locales como agentes del desarrollo, a los cuales se puede diferenciar en función al rol que cumplen:

- los ligados a la toma de decisiones,
- los ligados a técnicas particulares,
- los ligados a la acción sobre el terreno.

- La participación de la sociedad civil y el capital social.

Como se puede ver, los objetivos del desarrollo local trascienden el ámbito del crecimiento económico para centrarse en la mejora de la calidad de los factores productivos y la calidad de vida de la población en general de un territorio determinado.

El análisis sobre el desarrollo local ha llevado a la necesidad de la formulación de diferentes enfoques, uno de ellos es el desarrollo económico local.

El desarrollo económico local en América Latina nace como la territorialización (local) de las políticas económicas, mientras que en Bolivia emerge en el primer quinquenio de la década del noventa a partir de la implementación de la participación popular y la descentralización de las competencias con respecto al desarrollo local.

3. El desarrollo económico local

3.1. Antecedentes

La propuesta de desarrollo económico local en Latinoamérica surgió por el nuevo enfoque que se pretendía dar a lo territorial, a la naturaleza local del desarrollo económico, que algunos investigadores denominaron el "nuevo paradigma del desarrollo económico local", enfoque que destaca los valores territoriales, de identidad, diversidad, flexibilidad, basados en las características de un territorio determinado.

Esta forma de concebir el desarrollo fue cuestionada por la recuperación que se hiciera por parte de Becattini y otros investigadores, sobre los "distritos industriales" italianos rescatados de la teoría de Marshall (1890), quien, al tratar el problema de la concentración geográfica de la industria, propuso una entidad de base territorial como unidad de estudio del proceso de desarrollo. Desde esta perspectiva, la centralidad de la empresa fue sustituida por una teoría de la organización en la que se destacó el entorno territorial al que pertenecían las empresas.

3.2. Rasgos principales

Se puede definir el desarrollo económico local como un "proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno" (Vázquez Barquero, 1988, en Burin y Heras, 2001).

El concepto de desarrollo económico forma parte del desarrollo sostenible y tiene dos dimensiones: el crecimiento económico y la calidad de vida, expresada en la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como espirituales, cumpliéndose así, por un lado, la generación de riqueza, el incremento de la producción de bienes y servicios y, por otro lado, la satisfacción de las necesidades de salud, educación, saneamiento, energía y vivienda (CEPAD, 2001:31).

Alburquerque resalta el carácter "endógeno" del desarrollo por la potenciación de los recursos locales y define el desarrollo económico local como "aquel proceso reactivador y dinamizador de la sociedad local que, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local" (Alburquerque, 1996, en Burin y Heras, 2001).

Los casos de desarrollo económico local en América Latina se refieren básicamente a "procesos de concertación público-privada de actores territoriales para la ejecución de las actuaciones que cuenten con una formulación o programación estratégica de los procesos de desarrollo local: un cierto grado de institucionalización de dichos procesos; una orientación del desarrollo local hacia la generación de empleo y hacia la mejora o creación de empresas y cuya finalidad principal esté dirigida a impulsar la articulación de los sistemas productivos locales" (Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002: 5).

De las evaluaciones realizadas por el BID sobre los proyectos de desarrollo económico local implementados en América Latina, se plantean los siguientes hallazgos (Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002), que se constituyen en áreas de análisis de los procesos de desarrollo económico local:

- La definición de la vocación económica de los territorios como base para las actuaciones estructurales de desarrollo económico local.

- La relevancia de los programas de capacitación de los recursos humanos, según las necesidades existentes.
- La necesidad de desarrollar el capital social para la cooperación de los diferentes actores locales, públicos y privados, de los que depende en gran medida la sustentabilidad de los procesos de desarrollo local.
- La importancia del liderazgo para impulsar una movilización de los recursos locales.
- La necesidad de promover una oferta territorial de servicios productivos a medida de las necesidades del tejido empresarial local.
- La utilidad de la planificación urbana y el impulso del marketing de ciudades como forma de lograr contextos favorables a la competitividad para impulsar una imagen de dinamismo de la comunidad local.

Otra constatación es la demanda creciente para que los gobiernos subnacionales o locales asuman mayores responsabilidades y protagonismo en la formulación de estrategias de desarrollo económico local, demanda que procede tanto de los sectores públicos como de los actores sociales y económicos. Se trata de establecer nuevos roles para las administraciones subnacionales en el fomento del desarrollo económico local promoviendo una participación activa del conjunto de la sociedad civil en el mismo (Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002).

Con el desarrollo económico local se busca la materialización en un nivel territorial (municipio) de las estrategias nacionales de fomento a la competitividad, para "ser capaces de liberar de forma objetiva el potencial de desarrollo de las distintas regiones del país" (Ibidem).

Se puede decir que las bases que tuvieron los procesos de desarrollo económico local en América Latina fueron:

- Formulación estratégica del proceso (visión).
- Desarrollo local orientado hacia la creación de empleo y el desarrollo de empresas.
- Concertación público-privada para la ejecución conjunta de acciones.
- Articulación del sistema productivo local.
- Un cierto grado de institucionalización del proceso.

Otro de los conceptos que resalta el rol del municipio plantea que el desarrollo económico local es "un modelo de gestión político-administrativo de carácter integral que promueve la innovación en lo organizativo institucional, en lo económico como en lo social, teniendo como objetivo un proceso de transformación que tiende a generar condiciones de mayor equidad, sustentabilidad, gobernabilidad y participación" (Burin y Heras, 2001: 21). Este modelo debe ser implementado y gerenciado por las instancias subnacionales.

En los espacios productivos territoriales se establece un efecto de competitividad espacial por las ventajas de la pequeña y mediana empresa que cuentan con una especialización flexible de las facilidades para la innovación. Para ello, se requieren ciertas condiciones previas: a) la existencia de una oferta local de mano de obra cualificada; b) infraestructuras básicas adecuadas, c) empresas de servicios y d) autoridades locales volcadas al apoyo de la difusión de innovaciones (Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002: 9).

El hecho es que los gobiernos locales y regionales tienen mayor capacidad para recoger los impulsos desde abajo, pero las posibilidades de generar el desarrollo "desde dentro", desde la diversidad de los contextos socio-territoriales, se incrementan en la medida que los habitantes se convierten en los agentes de cambio (Sánchez, 2003).

3.3. Los actores

Por actor social se entiende a "todos aquellos agentes en el campo político, económico, social y cultural que son portadores de propuestas y que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales" (Burin y Heras, 2001:28). Los agentes del desarrollo son una parte importante del diseño de las estrategias de desarrollo económico local.

Los principales agentes del desarrollo económico local que plantea Llorens son:

- Las instancias locales y las redes institucionales a las que se articulan (nacionales e internacionales).
- La sociedad civil, es decir, la fuerza de trabajo que se moviliza en el proceso de desarrollo y el resto de la población beneficiaria directa de dicho proceso.
- Las empresas, tanto locales, como las que por medio del fomento de las inversiones pueden instalarse eventualmente en el territorio (Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002: 11).

Por su parte, Arocena (citado en Burin y Heras, 2001) define al actor local en relación con el tipo de aporte que realiza al desarrollo humano y lo distingue en tres categorías:

- los ligados a la toma de decisiones,
- los ligados a técnicas particulares,
- los ligados a la acción sobre el terreno.

De manera general, PADER plantea que "los principales actores del desarrollo económico local[1] son los agentes privados, el gobierno municipal y las organizaciones de apoyo, tanto públicas como privadas" (PADER, 2001: 3).

Dada la existencia de diversos actores, es prioritario el establecimiento de consenso y una visión compartida entre los diferentes agentes del desarrollo económico local, sobre los intereses y lo que la población quiere y requiere para satisfacer sus necesidades colectivas y, en muchos casos, hasta individuales.

La visión de desarrollo tiene que ver con la identidad local, la misma que es concebida como un conjunto de valores, cualidades y experiencias comunes; se halla en permanente construcción y reconstrucción dentro de los nuevos contextos y situaciones históricas y no puede concebírsela como algo fijo e inmutable (Burins y Heras, 2001: 26).

Se puede decir que existen condiciones objetivas y subjetivas para promover el desarrollo económico local. Las condiciones subjetivas se refieren a las actitudes y predisposición de los actores locales, que son trascendentales y fundamentales para la dinamización de las economías locales. No significa desconocer la importancia de las condiciones objetivas, es decir, la dotación de factores productivos y las condiciones generales de producción, las cuales también inciden e influyen en el desarrollo, pero cumplen un papel complementario a la acción de los actores locales. Reconocer esta notable condición del desarrollo económico local conduce a revalorizar a los actores locales y su accionar, colocándolos en el centro del debate del desarrollo, ya que el desarrollo

---

[1] Es interesante la conceptualización respecto a los agentes económicos privados que son productores agropecuarios individuales u organizados, microempresarios, artesanos o prestadores de servicios para la agricultura, la ganadería, la industria, el turismo, etc. (PADER-COSUDE, 2002: 3).

local depende de sus actores locales y no es posible sin la participación protagónica de éstos, lo que implica una necesaria concertación entre los agentes del desarrollo local.

Una de las condiciones para la concertación es la capacidad negociadora de los agentes involucrados, en tanto la forma de articular la concertación depende del grado de consolidación institucional de cada uno de los agentes del desarrollo y de las visiones que tenga cada uno.

El fortalecimiento de la capacidad de negociación de las entidades locales se traduce en la articulación directa de los agentes externos que participan en las acciones de desarrollo, como las agencias de financiamiento y las empresas inversoras, y en una mayor presencia de las decisiones globales del Estado, por medio de la articulación de las diferentes localidades y regiones en redes institucionales y de agentes productivos, como las asociaciones de municipios, redes empresariales, etc. (Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002: 9).

Para llevar adelante procesos de concertación se deben identificar las dinámicas municipales internas, que se refieren a la articulación de actores locales y configuran una específica y particular dinámica local. Básicamente, se pueden distinguir dos tipos ideales de dinámicas en el nivel de municipios: las dinámicas de concertación y las dinámicas de confrontación (PADER, 1998).

Las dinámicas de concertación se establecen a partir de buenas relaciones entre actores, las cuales generan decisiones compartidas y legítimas, que, a su vez, refuerzan las buenas relaciones entre actores locales. En las dinámicas de confrontación, las discrepancias surgen a partir de malas relaciones entre actores, las cuales generan, a su vez, decisiones cuestionadas y meramente legales, que refuerzan y retroalimentan el conflicto local.

Estas dinámicas municipales son el resultado de las actitudes y la acción de los mismos actores locales, en su interrelación con los demás actores del municipio; son ellos los que construyen la proyección y el desempeño de su municipio.

En esta perspectiva, es importante la participación social, en tanto el involucramiento de los actores sociales y de los agentes económicos locales en la definición de la estrategia de desarrollo se convierte en un mecanismo de reforzamiento de la legitimidad del poder local (Llorens, Alburquerque y Castillo, 2001:10); sin embargo, las instancias estatales locales no cuentan con los mecanismos para articular una adecuada interacción entre el sector público y el privado.

Sin embargo, no es sólo una limitante de los gobiernos municipales, sino también de los niveles intermedios de la estructura estatal, "los estudios demuestran que las Prefecturas no son espacios de articulación ni de mediación entre el Estado y la ciudadanía, ni de relacionamiento horizontal y vertical de esa instancia estatal con los poderes del Estado (Ardaya, Rubén, 2002: 107).

3.4. La capacidad institucional y el proceso de desarrollo económico local

Si bien los actores y sus visiones compartidas son fundamentales para el desarrollo económico local, también lo es la institucionalidad establecida en el nivel local. Por ello, se plantea como necesaria la creación de una nueva institucionalidad local, capaz de llevar adelante el proyecto (Alburquerque, 1997, en Burins y Heras, 2001:11); en tanto se requiere de una institucionalidad local promotora y coordinadora del desarrollo local, el funcionamiento de las instituciones locales requiere de la flexibilidad, polivalencia y competitividad que se exige al proceso productivo (Piori y Sabel, 1990; Pyke, Becattini y Sengenberger, 1992, en Llorens, 2002: 12).

Junto a las inversiones productivas adquiere protagonismo la inversión en la capacitación de los recursos humanos y en la construcción de la institucionalidad necesaria para acompañar y regular el proceso de desarrollo.

Producto del proceso de descentralización municipal, en Bolivia se generó una demanda por mejorar la situación económica de la gente, lo que exigió redefinir el rol de los gobiernos municipales hacia la reactivación económica y la generación de empleo.

La adecuación de la institucionalidad para el desarrollo económico local requiere de la implementación de procesos participativos y de democratización de la toma de decisiones y del ejercicio de la ciudadanía, en tanto "cuando sólo hay habitantes y no ciudadanos, la gente está a merced de jefes en turno (caudillos o jefes políticos) y las políticas públicas no son más que imposiciones casi arbitrarias, donde la participación política se reduce a relaciones clientelares y las instituciones y los recursos públicos a veces se convierten en un patrimonio de los políticos que se alzan en el poder político" (Sánchez, 2003: 34).

En este sentido, es importante el rol de los gobiernos municipales, dado que "el escenario municipal es propicio para replantear la cuestión del desarrollo desde diferentes contextos socio-territoriales, rescatando las iniciativas y potencialidades de los diferentes actores que pueden ser portadores de alternativas de desarrollo y de una

variedad de opciones de futuro en términos de acción sociopolítica (Zemelman, 2000; en Sánchez, 2003: 35).

Aquí resalta la importancia de la visión de los actores participantes en los procesos de definición de las políticas municipales, en tanto deben ser procesos que, con el involucramiento de los actores locales, trabajen en la construcción de una visión compartida, orientada a la satisfacción de las necesidades básicas y colectivas de la población.

3.5. Desarrollo económico local: la complementariedad entre apoyo a la producción y promoción económica

Una de las principales experiencias en Bolivia —promovida por el PADER— plantea la necesidad de distinguir entre apoyo a la producción y promoción económica.

Uno de los productos de su trabajo constituye la validación del concepto de promoción económica, habiendo sido sometido a consideración de alcaldes y técnicos de municipios y representantes de ONGs precisándose el concepto de la siguiente manera:

> "Promoción económica es la existencia y funcionamiento de instrumentos y mecanismos concretos donde concurren las iniciativas públicas y privadas de provisión de bienes y servicios de soporte y apoyo a iniciativas privadas de inversión" (Plan Rector del Proyecto PADER, en: Bolivia, MAGDER Municipio Productivo. Promoción económica rural, 1998).

Se destacan tres aspectos en esta definición:

- Las inversiones privadas rurales requieren de bienes y servicios especializados.
- La promoción económica no es sólo responsabilidad del sector público, sino de todos los actores, sociales y económicos.
- La iniciativa reside y recae en los inversionistas privados; los bienes y servicios son únicamente un soporte y un apoyo a estas iniciativas.

A partir de estos aspectos, es necesario distinguir entre promoción económica y apoyo a la producción (PADER, 1998).

El apoyo a la producción tiene la finalidad de mejorar las condiciones físicas de la producción mediante la realización de obras de riego, construcción de caminos, construcción de terrazas, etc. Los beneficiarios del apoyo a la producción son todos los productores localizados en la zona donde se efectúa la obra o acción; los productores se benefician aun sin estar de acuerdo con ella; en ese sentido, la intervención pública es

indiscriminada; una acción de apoyo a la producción da lugar a una disminución en los costos basada principalmente en fondos públicos o recursos externos. La acción se efectúa con base en políticas públicas, es decir, está dirigida a disminuir disparidades o desequilibrios regionales. Se privilegia la acción o la construcción de la obra y no al agente económico que manejará o se beneficiará de esta acción; por ello, su sostenibilidad no está asegurada y la acción no ha sido concertada.

La promoción económica busca facilitar y posibilitar inversiones privadas productivas provenientes de organizaciones empresariales, individuales o asociativas; en ese sentido, la política es selectiva y se efectiviza a partir de los requerimientos (demandas) de los agentes económicos. Se potencia a las unidades productivas y se promueve la innovación técnica y organizativa con base en recursos públicos, donaciones externas e, imprescindiblemente, recursos privados. Éstos últimos están dirigidos a aprovechar los incentivos y oportunidades del mercado, ya que los empresarios privados no están dispuestos a "donarlos". Como se privilegia el fortalecimiento de un agente económico, la sostenibilidad del proceso tiene menos riesgos. Una de las características fundamentales de la promoción económica se encuentra en el rol fundamental de la demanda, es decir, la acción del sector público se pone en marcha a partir de las iniciativas innovadoras de inversión de agentes privados.

Precisando esas diferencias, a partir de la secuencia de las acciones se puede establecer que en el apoyo a la producción primero se realiza la acción y se espera que tenga repercusiones en las condiciones de vida de la población, es decir, que dinamice su economía; por el contrario, en la promoción económica primero existe la iniciativa privada de inversión (el negocio) y, a partir de ella, se realizan acciones públicas y privadas que viabilizan y facilitan la iniciativa.

Es necesario puntualizar que no existe contraposición entre las políticas de apoyo a la producción y la promoción económica, ya que éstas constituyen dos extremos de una política común dirigida a mejorar las condiciones de vida de la población rural, donde, además, se puede percibir la existencia de situaciones intermedias, en las que se combinan elementos de apoyo a la producción y de promoción económica.

La promoción económica implica apalancamiento de recursos privados a partir de los recursos públicos; así, en la medida en que la política de promoción económica se desarrolla, la proporción de recursos privados se incrementa y la intervención pública disminuye.

CAPÍTULO TRES

Marco de referencia

1. Las reformas estructurales del Estado en Bolivia

En el nivel mundial el Estado se enfrenta a la necesidad de modificar la forma tradicional de hacer política. Para ello, se aboga desde las instancias locales por un nuevo sistema de relaciones en el cual se reivindican niveles crecientes de descentralización y de desconcentración de poder, donde se configura un nuevo papel regulador-mediador para las instancias centrales. Esto permite ver que ya no se trata de articular el Estado como aparato público con la región como actor social, ya que el clientelismo, el patronazgo y el verticalismo deben dejar paso a procesos democráticos de concertación para fijar criterios de asignación de recursos públicos y objetivos de las políticas de desarrollo (Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002: 7).

En los años ochenta, los países de América Latina enfrentaron una fuerte crisis económica ocasionada por el recorte del crédito externo para las naciones de la región, lo cual llevó a las naciones a implantar políticas económicas de corte neoliberal, atendiendo en buena parte a las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales (Sánchez, 2003:2).

En Bolivia, las reformas estructurales se iniciaron a partir de 1985, cuando se dictó el Decreto Supremo 21060, mediante el cual se modificaron las bases económicas del Estado, produciéndose cambios substanciales en el modelo de acumulación del Estado estructurado desde 1952.

En realidad, el ajuste fue una respuesta a un proceso acelerado de inflación, crisis financiera y un elevado déficit en el orden interno y como efecto de un proceso de ajuste del país al nuevo orden económico internacional. Liberman y Ledo

(1995:149) consideran que el efecto del ajuste estructural iniciado en 1985 estableció una mayor apertura de la economía y rebajó considerablemente la protección arancelaria para la producción nacional.

En los últimos años, los indicadores macroeconómicos reflejan una relativa estabilidad económica; sin embargo, la inestabilidad social ha crecido y se han profundizado los problemas que existían desde antes y cuyo origen son de índole estructural, lo que pone en evidencia que el costo de los programas de ajuste estructural implementados a lo largo de los últimos 20 años fueron duramente cargados a las espaldas de los sectores más pobres, que vivían en las zona urbanas marginales de las grandes ciudades y en las zonas rurales. Esto también pone de manifiesto la ausencia de procesos de justicia social y equidad (Liberman y Ledo, 1995: 177).

Estas nuevas reformas buscan cambiar el perfil del Estado a través de cambios estructurales de largo alcance. Se busca una mayor eficiencia y racionalidad en la administración y gestión pública impulsando un proyecto de reformas a través del fortalecimiento de la sociedad empresarial, de la sociedad comunitaria y de la reforma política.

2. Del centralismo a la descentralización

Para Ameller, la revolución de 1952 es el hito político y social de directa influencia en la estructura del Estado centralizado y omnipotente, fortalecido por débiles gobiernos civiles y tenaces gobiernos militares en la administración del poder. Explica que, a partir de este período, el Estado central conducía la administración pública centralizada, con limitadas competencias delegadas a las prefecturas dedicadas al resguardo del orden y policía departamental; en este escenario, los municipios aparecían con encasas posibilidades de participación en las decisiones de inversión pública y el gobierno central tenía un amplio rol protagónico (Ameller, 2003: 12).

En este proceso del Estado centralizado, en 1975, se conformaron las Corporaciones Regionales de Desarrollo; a partir de esta etapa se nota una importante participación del nivel intermedio en las decisiones del gasto, bajo una modalidad excluyente y corporativa, pero la figura del Estado centralizado no cambió.

A partir de 1985, el proceso de ajuste y estabilización en el cual Bolivia estuvo obligada a ingresar descuidó y limitó las posibilidades de alentar la orientación de las políticas públicas a otros sectores que no fueran los fiscales; Ameller se refiere con esto a que las condiciones eran evidentemente desfavorables, a pesar de la inflación y el desempleo,

donde lo social e institucional nunca estuvieron bajo un enfoque de largo plazo (Ameller, 2002: 95).

Con el retorno de la democracia en Bolivia se ratificó el antagonismo entre la concentración de poder como forma de control del Estado y la concesión de ciertos espacios para mejorar el relacionamiento del Estado con la sociedad civil. Por consiguiente, la Participación Popular y la Descentralización no habrían podido darse en otro marco que no fuera una etapa posterior a la democracia y a la estabilización macroeconómica (Ameller, 2002: 95).

En 1994, todavía con resabios de las viejas estructuras centralistas de antiguos regímenes, se definieron cambios hacia mayor participación ciudadana y descentralización. En el caso boliviano, fue el gobierno central y concentrador el que decidió descentralizarse, evidenciándose una voluntad política indiscutible de apertura.

En la construcción del modelo de descentralización, se concibió a las prefecturas como el nexo regional de coordinación entre el nivel central y el municipal y, en este ámbito, la construcción del modelo de descentralización era considerada como un instrumento potencial de lucha contra la pobreza, desarrollado sobre la base de tres pilares fundamentales: la participación ciudadana, la eficiencia económica y la equidad (Ameller, 2002: 98).

El modelo boliviano de descentralización, según Ameller, está definido por el marco legal vigente integrado por la Constitución Política del Estado (CPE) y otras cuatro leyes complementarias. La CPE define a Bolivia como una república unitaria; intenta consolidar los preceptos de eficiencia correspondiente a la economía de mercado con criterios sociales y participativos, que permitan encaminar al país en un proceso continuo de desarrollo sostenible.

El proceso de descentralización también se materializó con la implementación de cuatro leyes: Ley 1551 de Participación Popular, que regula la configuración del nuevo mundo local y considerada como el origen y base del proceso de descentralización boliviano; la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, que establece la desconcentración de las funciones desde el gobierno central a los departamentos; la Ley 2028 de Municipalidades, que clarifica los roles y responsabilidades de los gobiernos municipales, y la Ley 2235 de Diálogo Nacional, que da soporte a la extensión del proceso de planificación participativa, intentando involucrar a las municipalidades para que lideren la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) (Centellas y Navarro, 2002: 318).

La descentralización está relacionada con la capacidad de administrar las atribuciones del gobierno de un país y puede ser desde dos aspectos: territorio y servicios (también conocida como institucional o funcional). Urenda considera que la verdadera descentralización administrativa para Bolivia debe ser la territorial, ya que ésta debe estar condicionada a las estructuras históricas y políticas del desarrollo institucional de cada país. Sostiene que hay que entender la desconcentración administrativa como una técnica de mando que se lleva a cabo dentro de un mismo ministerio o institución pública e implica una delegación de poderes de decisión (Urenda, 1999: 111).

Por su parte, Centellas y Navarro sostienen que la transferencia de competencias dispuesta por la Ley de Descentralización Administrativa se configura como una desconcentración, principalmente porque las prefecturas reciben potestades de carácter técnico-administrativo y territorial del Estado central.

En este contexto, Centellas y Navarro afirman que se diseña para el país una descentralización en el municipio y no en las regiones o departamentos. Es decir, se apuesta por un modelo clásico de organización territorial de un Estado unitario. De lo que se trata es de una organización con dos niveles: el central y el municipal. El nivel intermedio (departamental) resulta, por un lado, de la desconcentración del gobierno central de las prefecturas y, por otro lado, de la concentración o agregación de los gobiernos municipales en órganos de ámbito departamental. Consideran que la elección de este modelo se hace aun a pesar —o especialmente en contra— de los movimientos de carácter regional, autonomistas o federalistas que se dieron en Santa Cruz (Centellas y Navarro, 2002: 317).

Estos mismos autores señalan que los acontecimientos que se dieron en el país a partir de 1982, cuando Bolivia volvió a la democracia, los movimientos cívicos, el debate acerca del modelo de descentralización que el país debía seguir y la movilización de la sociedad civil a favor de la descentralización política constituyen los "motores de la descentralización" (Centellas y Navarro, 2002: 316).

Recorriendo estos últimos diez años, en el país se ha planteado la necesidad de descentralizar el Estado, de manera tal que éste pueda iniciar un proceso de desarrollo económico en el espacio local.

En este contexto, surgen varias propuestas y experiencias para tratar de orientar un nuevo rol de las instancias estatales locales, un rol dinamizador de la economía local para incidir en la lucha contra la pobreza.

3. La descentralización en Pando

Antes de la promulgación de la Ley de Participación Popular, solamente una treintena de gobiernos municipales recibía recursos del Estado boliviano por concepto de coparticipación tributaria. En Pando, el único gobierno municipal era Cobija (MDH, 1997); los demás 14 gobiernos municipales, todos rurales, no accedían a recursos y uno de ellos (Santos Mercado) ni siquiera estaba constituido. Sólo el Alcalde de Cobija era electo, los demás eran designados por el Prefecto.

Los 14 gobiernos municipales rurales contaban con recursos transferidos por la Corporación de Desarrollo de Pando y la inversión pública en esos municipios era ejecutada por la misma Corporación.

La participación popular trajo consigo una acompañamiento directo por parte de la entonces Secretaria Nacional de Participación Popular y la Unidad Técnica de Fortalecimiento Municipal de la Corporación de Desarrollo de Pando, en primera instancia, y, posteriormente, de la prefectura.

Al igual que en todo el país, se generó todo un proceso de difusión y capacitación sobre la Ley de Participación Popular, abriendo espacios en los cuales se dieron a conocer los cambios fundamentales propuestos en la Ley, como la asignación de recursos, la ampliación de competencias, el reconocimiento de los sujetos y la reorganización de las instituciones del Estado. Estas capacitaciones fueron en dos niveles: los gobiernos municipales, en los temas de fortalecimiento a la capacidad de gestión, y las organizaciones territoriales de base, para promover la participación y control social.

Asimismo, a un año de implementación de la Ley de Participación Popular se realizaron las Jornadas Municipales de Participación Popular, cuyo objetivo era desarrollar actos socioculturales y ferias populares en todos los municipios del departamento para lograr consenso y motivar una activa participación ciudadana en los cambios propuestos por las reformas.

Las obras de infraestructura vial y de apoyo a la producción fueron ejecutadas por la Corporación de Desarrollo, lo que ha generado, de cierta manera, la percepción en la ciudadanía de que estas responsabilidades han sido transferidas a la prefectura y no así a los gobiernos municipales.

Además, las primeras acciones ejecutadas por los gobiernos municipales fueron la construcción de escuelas y de centros de salud y la dotación de agua potable; por ello, se piensa que éstas son las competencias centrales de la administración municipal.

Las primeras mancomunidades creadas en el departamento para cumplir con lo establecido en la Ley de Participación Popular fueron cuatro: una que incluía Cobija y Bolpebra; otra con los municipios de Porvenir y Filadelfia; otra conformada por los municipios de Puerto Rico, Bella Flor, Santa Rosa y el Sena, y la cuarta mancomunidad, conformada con los municipios de Gonzalo Moreno, San Lorenzo, Humayta (Ingavi), Loma Alta (Villa Nueva) y Nueva Esperanza (CORDEPANDO-UTFM, 2004).

Las líneas de financiamiento incluyeron la realización de los Diagnósticos Municipales Mancomunados como una primera experiencia de Planificación Participativa Municipal, realizada entre los meses de septiembre, octubre y noviembre del año 1994. Con posterioridad a esta fase y para apoyar la ejecución de obras, el FIS lanzó un paquete de cofinanciamiento donde se priorizó la infraestructura en las áreas de educación, salud y saneamiento básico, con estudios de pre-inversión realizados por la *Consultora Global Finance Consultants Bolivia*. Resultado de este paquete de proyectos son las infraestructuras educativas de algunas capitales de municipios, como la Unidad Educativa *Monseñor Santiesteban*, en Porvenir y *Emeterio Ruiz*, en Puerto Rico. Además, los gobiernos municipales recibieron apoyo financiero del Fondo de Desarrollo Campesino, para proyectos de mejoramiento de caminos, apoyo a la producción y beneficiamiento de castaña.

Dentro de este proceso de municipalización, el año 1994 se conformó, además, la primera Asociación de Municipios, en ocasión del primer taller de fortalecimiento de los gobiernos municipales[1] (CORDEPANDO-UTFM 1994).

---

[1] La primera directiva de la Asociación de Municipios estuvo conformada de la siguiente manera: Presidente: Iran Arab Fadul, Alcalde de Cobija; Vicepresidente: Jesús Moreno, Alcalde de Puerto Rico; Secretario: Adolfo Apuri, Alcade de Porvenir; Primer Vocal: Irma Cuba de Salazar, Alcaldesa de Gonzalo Moreno; Segundo Vocal: Daniel Cusi Paye; Alcalde de Montevideo (Santa Rosa) y Tercer Vocal: Ciro Barroso, Alcalde de Nueva Esperanza.

SEGUNDA PARTE

Contexto departamental y estudios de caso

CAPÍTULO CUATRO

Contexto departamental

1. Breve caracterización del departamento de Pando

El departamento de Pando, geográficamente definido como región amazónica, tiene una superficie de 63.827 kms, que representa el 6% del territorio nacional y el 13% respecto a la región amazónica nacional. Está situado al Norte de Bolivia, limita al Noreste con la República del Brasil, al Sur con los departamentos de La Paz y Beni y al Oeste con la República del Perú; políticamente está dividido en cinco provincias y quince municipios.

Pando tiene una superficie extensa y relativamente poco poblada; en ella viven 52.525 habitantes, representando el 6,34% del total nacional. Durante el año 2001, la población de Pando estaba compuesta por 55% de varones y 45% de mujeres. El área rural concentra la mayor parte de la población del departamento (60,4%) y el restante 39,6% se ubica en el único centro urbano, Cobija, que, además, es su capital (INE, 2001). El 72,4% de la población del departamento es considerada pobre, con una reducción íntercensal del 10% (INE, 2001: 7).

Vías de acceso aéreo, terrestre y fluvial conectan Pando con el departamento de La Paz y el resto del país. La vía troncal Cobija-Riberalta-Santa Rosa-Yucumo, Caranavi-La Paz, de aproximadamente 1.500 kms, es transitable durante la época seca en los meses de mayo a diciembre, no así en el resto del año. En Pando, la red fundamental de caminos se subdivide en tres tramos: Cobija-Peña Amarilla, Porvenir-Chivé y Km. 19-Extrema, de aproximadamente 600 kms, además de la red municipal de 3.500 kms (SEPCAM, 2004).

Los municipios que se encuentran sobre la vía troncal son: Cobija, Porvenir, Bella Flor, Puerto Rico, El Sena. Los municipios de Santa Rosa y San Lorenzo se encuentran

cercanos a la vía troncal y cuentan con caminos de acceso en buen estado. Los demás municipios, como Villa Nueva, Santos Mercado, Nueva Esperanza, Ingavi y San Pedro, no han sido aún vinculados directamente a la red fundamental, sino que se vinculan a través de los ríos Beni, Orthon y Madre de Dios, navegables durante todo el año. El municipio de Filadelfia se encuentra vinculado con la red troncal mediante Cobija-Chivé y, finalmente, Bolpebra cuenta con una vía de reciente apertura que sólo es transitable en época seca.

La tecnología para el acceso a las telecomunicaciones permite que Cobija esté comunicada con el resto del mundo vía telefónica e Internet. Las demás poblaciones del departamento cuentan con acceso telefónico de cabinas públicas, existiendo fuertes diferencias y deficiencias en las telecomunicaciones entre el área urbana y rural.

2. Una aproximación a la economía departamental

Pando es una región cuya caracterización muestra una vocación forestal (Bolivia, MDSMA, 1996); por lo tanto, sus recursos naturales son los más importantes para la economía del departamento. La recolección de la castaña, goma, madera, el palmito y otros productos propios de la región, como la jatata, sangre de grada y otros, se constituyen en los principales recursos forestales generadores de ingresos.

De acuerdo con el Plan de Uso del Suelo de Pando —PLUS PANDO—, 54.381 km^2, equivalentes al 85,2% del territorio del departamento, presentan suelos de vocación forestal; el 20,5% se clasifica como áreas protegidas y el 79,5% como tierras aptas para la producción sostenible de productos forestales (Bolivia, MDSMA, 1996).

Por su parte, el Plan Departamental de Desarrollo Forestal de Pando (2001) sostiene que el área efectiva de las tierras para producción forestal maderable se calcula en un 87%, excluyendo servidumbres ecológicas. En Pando, el 58,9% de las tierras presenta condiciones apropiadas para la producción sostenible de productos maderables, lo que demuestra que el sector forestal es considerado particularmente importante para su desarrollo.

Desde hace más de un siglo, la vida económica, social y política de Pando gira en torno a actividades productivas fundamentales para la región como la recolección y procesamiento de la castaña, explotación de la madera y, en menor proporción, la extracción de la goma y el aprovechamiento de otros productos del bosque.

> "Los medios de vida de los moradores del bosque, se basan en un ciclo agro-extractivista que dura todo el año, que resulta en un gran número de productos naturales y cultivados del bosque y de las tierras agrícolas. Solamente un número limitado de estos productos tiene una valor comercial y provee a las familias con ingresos económicos en dinero en efectivo, mientras el resto es usado para efectos de subsistencia" (Henkemans, 2003: 25).

Paralelamente a las actividades agroextractivas, en los últimos años se ha venido desarrollando la ganadería, provocando un impacto sobre el recurso tierra, relacionado principalmente con la pérdida de bosques naturales.

Las actividades agrícolas en Pando son de subsistencia, debido a la baja fertilidad de los suelos y la vocación extractiva de su población; además, los altos costos de la producción no permiten a los productores locales competir con la producción del vecino país Brasil.

En el área urbana, las principales actividades son el comercio, la industria y los servicios, debido a las ventajas que ofrece la zona franca de Cobija y su condición fronteriza, así como también debido a la fuerte migración de aymaras, quechuas y de otras regiones del país.

La población ocupada en el departamento está constituida principalmente por obreros o empleados, por ejemplo, Cobija (56,47%) y Santos Mercado (55%), pero también por trabajadores por cuenta propia, como es el caso de la provincia Madre de Dios (50,94%) y siete de los quince municipios, por ejemplo, Gonzalo Moreno (67,69%) (INE, 2001).

En el municipio de Cobija, 23,88% de los ocupados son trabajadores de la industria extractiva, construcción e industria manufacturera; 18% son trabajadores de los servicios y vendedores del comercio y 12,50 son trabajadores no calificados. En el resto del departamento, más del 39% de los ocupados son trabajadores en la agricultura, pecuaria y pesca (INE, 2001).

En cuanto a los servicios financieros, sólo existen en la ciudad de Cobija, permitiendo la realización de las transacciones del sector público y privado.

3. Potenciales actores institucionales de apoyo

Entre los problemas sobresalientes que plantea el Plan de Desarrollo Departamental, la debilidad institucional figura como uno de los factores que limitan el desarrollo en Pando; para su solución, se plantea el incremento de los niveles de eficacia y eficiencia institucional, como parte de la condición básica para el desarrollo sostenible en

el departamento, como también el potenciamiento de las capacidades institucionales para la gestión de los recursos naturales a través de la dotación de recursos humanos especializados.

La Prefectura —como entidad encargada de promover el desarrollo del departamento— aún presenta debilidades comunes a las demás prefecturas de departamento, como demuestra Gloria Ardaya en su análisis sobre el nivel departamental en el proceso de descentralización. La autora identifica, entre otras, críticas frecuentes con relación a "la falta de capacidad de realizar una gestión transparente y abierta a la ciudadanía" y que la "débil institucionalidad acarrea una imagen de inseguridad jurídica que inhibe una aproximación más comprometida de las organizaciones para emprender proyectos de riesgo compartido" (Ardaya, 2003), aspectos comunes a las prefecturas, que inciden en el nivel de articulación con los sectores sociales y productivos.

En alguna medida, en los últimos diez años, la presencia de la Universidad Amazónica de Pando ha permitido capacitar recursos humanos en distintas áreas, así como otros centros de capacitación técnica superior, que forman recursos humanos especializados en ramas técnicas que permiten ir supliendo esas debilidades.

Por su parte, la presencia del sector privado en Pando se manifiesta a través de empresas productivas y de servicios, siendo éstas últimas las que presentan un notable aumento, lo que permite una mayor oferta y calidad de los servicios, mientras que las primeras se orientan a las exportaciones y su capacidad y calidad responde cada vez más a la creciente exigencia de los mercados internacionales.

CAPÍTULO CINCO

El desarrollo económico local en el municipio de Cobija

1. Caracterización del municipio de Cobija

1.1. Aspectos generales

Las características del ecosistema muestran una presencia mayoritaria de bosques densos y altos; sin embargo, las áreas de pasto para la ganadería y la implantación de cultivos muestran una tendencia a incrementarse. El municipio también cuenta con un área de protección conocido como "parque ecológico" y áreas de uso restringido que corresponden a las riberas del río Acre y del arroyo Bahía. De acuerdo a la zonificación establecida en el Plan de Uso del Suelo de Pando, el municipio se halla caracterizado como tierras de uso agrosilvopastoril con la subcategorías: extracción de goma y recolección de castaña.

El municipio de Cobija se halla ubicado al norte del departamento de Pando y está constituido por el cantón Santa Cruz y parte del cantón San Luis; se halla dividido en 5 distritos, de los cuales cuatro son urbanos y uno rural que comprende a las 14 comunidades campesinas que forman parte del municipio. Tiene una extensión de 480,8 km^2 (G.M. Cobija, PDM, 2000: 3) y una densidad poblacional de más de 50 habitantes por km^2.

De acuerdo al censo del 2001, el municipio contaba con una población de 22.324 habitantes, el 93% de los cuales estaba concentrado en la ciudad de Cobija y el 7% en las comunidades rurales. Actualmente, con un crecimiento intercensal de 7,28%, se estima que la población está próxima a los 30 mil habitantes.

En los últimos 10 años se incrementaron significativamente los movimientos migratorios hacia la capital del municipio, debido principalmente a dos factores: 1) la inmigración de habitantes del interior del país, especialmente de La Paz, Cochabamba, Oruro y, en estos últimos años, procedentes del departamento del Beni (Guayaramerín y Riberalta) que llegan a Cobija con el propósito de encontrar otras alternativas de trabajo para mejorar su calidad de vida y 2) la inmigración de la población rural del departamento de Pando, que, ante la ausencia de un ciclo productivo completo en el área rural, migra a la ciudad de Cobija, inicialmente de manera temporal, para buscar trabajo y, posteriormente, se asienta en los nuevos barrios de Cobija, como "Paraíso", "Pantanal", "Urbanización San Juan" y otros.

La composición de la población del municipio es diversa, debido a su historia de ocupación y a los flujos migratorios hacia esta región, lo cual hace que existan manifestaciones culturales cada vez más abigarradas.

El municipio presenta un Índice de Desarrollo Humano considerado alto, de 0,689 (PNUD, 2004), ubicándose en el primer lugar en el ranking departamental y en el noveno en el ranking nacional. En los últimos años, debido a la inversión pública, la proporción de población pobre ha disminuido del 54,1% en el año 1992 al 45,9% en el año 2001 (INE, 2001: 159).

Cobija, por ser capital, cuenta con los servicios básicos, pero con deficiencias en su cobertura. El agua potable tiene una cobertura del 69% de la población (INE, 2001); el alcantarillado sanitario es parcial por cuanto se ha construido sólo en algunos barrios de la ciudad y su funcionamiento todavía es insuficiente. Se cuenta con un servicio de recojo de basura con una cobertura aproximada del 60% (G.M. Cobija, PDM, 2000).

El alumbrado público tiene una cobertura del 60% y la red doméstica de aproximadamente el 80% (G.M. Cobija, PDM, 2000: 103). El costo de la energía es uno de los más altos del país, lo cual limita la instalación de industrias por su incidencia en los costos de producción.

Los espacios de equipamiento se hallan distribuidos en los distritos y barrios de la ciudad, buscando en su planificación la satisfacción de la demanda de la población. De la misma manera, se cuenta con espacios de recreación y esparcimiento, como polifuncionales deportivos, plazuelas y plazas ubicadas en diferentes barrios de la ciudad.

El área o mancha urbana del municipio está definido hasta el límite intermunicipal con el municipio de Porvenir "Km. 19", en la carretera Cobija-Porvenir, por lo que la

zona franca de Cobija tiene ese radio de acción. La tendencia del crecimiento de la población concentrada se orienta hacia el sur de la ciudad, siguiendo la carretera Cobija-Porvenir.

La red vial del municipio está compuesta por una carretera principal, que une Cobija con la ciudad de Riberalta y La Paz, a través de la cual se logra todo el año la vinculación con el eje central del país y se constituye en la vía principal para el transporte de la producción local que sale al mercado nacional e internacional. Es parte del corredor norte diseñado en el país.

En el interior del municipio, también se cuenta con caminos vecinales que vinculan a las comunidades con la ciudad; sin embargo, los mismos presentan deficiencias de transitabilidad durante la época de lluvias. A través de ellos, la población rural tiene la posibilidad de transportar sus productos hacia el mercado local, generando de esta manera ingresos económicos para estas familias como resultado de la cadena productiva entre el área urbana y rural.

Cobija también cuenta con un aeropuerto catalogado como internacional, para el transporte de pasajeros y cargas, con una infraestructura capaz de soportar aviones de gran porte. Sin embargo, por el elevado costo de operación, se reducen las posibilidades de uso de este medio para la exportación de productos locales. Por la capacidad del mismo, puede ser articulado o aprovechado en las rutas internacionales.

La apertura del mercado de las telecomunicaciones ha facilitado los servicios de comunicación en la ciudad de Cobija, los que están siendo cada vez más accesibles con mayores ofertas y menor costo. Se cuenta con servicio de Internet, llamadas nacionales e internacionales ofertadas por diferentes operadoras, como ENTEL, COTAS, AES y TELECEL, a través de las cuales se puede establecer comunicación con el resto del país y del mundo.

1.2. Breve aproximación a la economía del municipio de Cobija

Cobija, en su condición de municipio capital, por ser fronterizo y con una zona franca comercial, se ha constituido en el escenario idóneo para el asentamiento de comerciantes que llegan a esta ciudad en busca de “mejores días”. Conocido en los últimos años como lugar de oportunidades y gente amable que los cobija, haciendo honor a su nombre, los inmigrantes vienen y viven con la esperanza de tener otras alternativas, establecer un negocio y tener un trabajo.

El carácter urbano del municipio de Cobija define —en gran parte— el tipo de economía que se desarrolla en su territorio. Las actividades más importantes que dan sustento a la economía del municipio son: el comercio, la industria, los servicios privados y la administración pública.

La actividad comercial es desarrollada principalmente por la población migrante y se concentra en cuatro centros de abasto: Mercado Central (artículos de vestir, calzados y abarrotes); mercado de abasto (venta de productos agropecuarios y alimenticios en general); mercado campesino (solamente funciona los sábados y la venta es exclusiva); mercado de la Calle Comercio (donde solamente se venden artículos de vestir); finalmente, está el área central (Calle Tcnl. Enrique Cornejo), donde se han instalado tiendas de venta de electrodomésticos y donde se genera el mayor movimiento económico o financiero. Toda esta actividad es mayoritariamente informal; según el Censo 2001, concentra aproximadamente al 30% de la población ocupada del municipio.

La industria está fuertemente ligada con el beneficiado y la producción de derivados de la almendra. En Cobija actualmente existen tres empresas dedicadas a este rubro: "Tahuamanu", "San Juan" y "CIE-Mundo". Estas empresas generan empleos permanentes en el proceso de quiebra, deshidratado y empaquetado para la exportación. Adicionalmente, durante la etapa de la zafra, demandan mano de obra adicional de manera directa así como indirecta a través de la compra de castaña, no sólo en el municipio de Cobija.

Otro sector económico ampliamente extendido dentro del municipio es la pequeña y mediana industria, compuesta por empresas, en muchos casos unipersonales, dedicadas a la producción de materiales de construcción de madera (pisos, puertas, ventanas, etc.); procesadoras de palmitos, metalmecánica, panaderías, ladrilleras, etc.

También existe una naciente actividad artesanal, ligada con el aprovechamiento de productos forestales, tales como la castaña, semillas diversas, tejido de hojas de jatata, tejidos de bejucos y tallados de madera, que está orientada al consumo local. La artesanía es una actividad que involucra aproximadamente a 100 familias de manera directa.

En el municipio, el sector de servicios ha desarrollado con mayor rapidez, especialmente los servicios de hotelería[1] y de restaurantes[2]. Este crecimiento demuestra la

---

[1] Actualmente, en el municipio de Cobija existen 3 hoteles con categoría de cuatro estrellas, 5 hoteles de menor categoría y 8 residenciales.

[2] Se han identificado 16 restaurantes registrados formalmente, con una oferta variada.

importancia de Cobija como el principal centro urbano de la región norte de Bolivia, mejor equipada que los centros urbanos fronterizos de Brasilea y Epitaciolandia.

En el área rural del municipio de Cobija existe una importante actividad ganadera bovina de doble propósito (carne y leche), la cual es desarrollada en haciendas ganaderas. La actividad agrícola en el municipio de Cobija se desarrolla en 14 comunidades rurales. Su producción es fundamentalmente agrícola (yuca, plátano, arroz, maíz) con un escaso desarrollo en el campo ganadero. Cobija aún depende en gran manera de productos agrícolas tanto de municipios aledaños como de producción de Brasil y de otros departamentos de Bolivia. La agricultura, ganadería, caza y silvicultura sólo ocupan al 8% de la población (INE, 2001).

En cuanto a servicios financieros, se debe mencionar que la capital del municipio cuenta con una agencia pagadora del "Banco Unión", además de dos cooperativas de ahorro —"Mutual Pando" y "Jesús Nazareno"— y otras instancias de financiamiento y apoyo a la microempresa, como IDEPRO, PRODEM y CEDE MYPE. Existen, también, otras instancias de capacitación y formación laboral como INFOCAL, Cruz Roja y KOLPING. Se debe enfatizar el papel de la Universidad Amazónica de Pando en su calidad de formadora de recursos humanos que pueden ser incorporados en los procesos de desarrollo económico local.

Por ser capital de departamento, en Cobija se encuentran las oficinas de la administración pública, como la prefectura, la Corte de Justicia, los sectores de educación y salud, el gobierno municipal, entre otros, que constituyen en conjunto un sector económico importante. Según datos del Censo 2001, la magnitud del sector público abarca aproximadamente al 24% de la población ocupada, lo que lo convierte en el principal empleador.

2. Incidencia de la normativa y las políticas públicas

En el Capítulo Tercero de la Primera Parte de este estudio se ha visto el marco legal que permite a los gobiernos municipales asumir un rol protagónico en los procesos de desarrollo económico local y la participación de los actores territoriales sociales y económicos en los distintos procesos de planificación. En este acápite, se analiza la incidencia de esta normativa en el gobierno municipal de Cobija.

Asimismo, es importante aclarar que, dentro del gobierno municipal, son consideradas tanto su instancia ejecutiva como su instancia legislativa.

2.1. Cambios en la estructura

La Ley del Diálogo ha sido el instrumento que ha generado las mayores oportunidades para el cambio en los procesos de desarrollo local. En el caso del municipio de Cobija, estas oportunidades no fueron aprovechadas en la medida en que no se logró crear nuevos mecanismos institucionales al interior de la estructura del ejecutivo municipal, para la definición de estrategias, políticas y programas orientados al desarrollo económico local. Esto ratifica la ausencia de una Unidad que se encargue de articular y promover estas acciones.

Esta situación encuentra su explicación en el desconocimiento de la nueva normativa por parte de la generalidad de autoridades y ex autoridades entrevistadas. Todas ellas manifestaron desconocimiento sobre el mandato de la Ley en la obligación que tienen los Concejos Municipales de convocar a los productores para conformar el Consejo de Desarrollo Productivo Económico y Social.

2.2. Cambios en el sistema de planificación

Uno de los cambios importantes que trajo consigo la Ley del Diálogo es el cambio introducido en el Decreto Supremo 26564 del 2 de abril del 2002, donde se establecen la participación, roles diferenciados, procedimientos de elección y atribuciones del Consejo de Desarrollo Productivo Económico y Social (CODEPES), en representación de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil en la respectiva jurisdicción municipal (organizaciones productivas, de prestación de servicios, medioambientales, profesionales y otras funcionales representativas del municipio)[3], que deben ser involucradas en la planificación municipal para garantizar la incorporación de las visiones de estos sectores de la sociedad civil.

Consultados sobre la participación de los actores económicos[4] en las instancias de planificación, las respuestas han sido contundentes en el sentido de que no se los ha incorporado en la planificación del PDM ni en la formulación anual de los planes operativos.

---

[3] Decreto del 8 de octubre del 2003, ampliatorio y complementario al 26564.

[4] Para fines de la investigación, los actores económicos están representados por organizaciones de productores, tanto del área rural como urbana, y los productores individuales que desarrollan actividades privadas; ambos forman parte del espacio productivo territorial.

De los resultados de la investigación se obtiene que el 100% de las autoridades del gobierno municipal de Cobija desconoce las modificaciones en la normativa orientadas a abrir el espacio en los procesos de planificación que permita el levantamiento de la demanda sectorial. Esto lleva a concluir que tampoco el sistema de planificación del gobierno municipal de Cobija ha incorporado a los actores económicos en el proceso de levantamiento de la demanda[5]. La participación social se ha reducido a la representación de las OTBs, dejando fuera a los actores económicos-productivos del municipio.

2.3. Cambios en la inversión pública municipal

En este acápite se busca mostrar la inversión municipal en el municipio de Cobija, así como las áreas prioritarias para la inversión.

2.3.1. Asignación de recursos

Realizando un análisis sobre el origen de los recursos percibidos por el gobierno municipal de Cobija, se puede evidenciar que el 72% fueron recursos externos, entre ellos del FIS-FPS, prefectura, UNICEF, FNDR y, con mayor incidencia, del Tesoro General de la Nación (TGN).

Los recursos internos durante el mismo periodo fueron básicamente de coparticipación tributaria (11%) y de recursos propios (14%), a los que se suman, en las gestiones 2001 y 2002, los recursos del HIPC II que llegaron a un 3% del total.

La ejecución de recursos muestra que el gobierno municipal ha tenido un incremento de su disponibilidad financiera durante las gestiones 2001 y 2002, llegando al 32% y 44% del total de recursos disponibles durante el quinquenio.

De manera general, se puede mencionar que el 50,7% del total de los recursos percibidos durante el quinquenio fueron del TGN, lo cual ha incidido en la capacidad de inversión en áreas de infraestructura urbana.

Cabe mencionar que, además, el gobierno municipal de Cobija, por pertenecer a un municipio urbano, tiene la posibilidad de recaudación de recursos propios establecidos en la legislación vigente (ver Cuadro 1).

---

[5] El gobierno municipal de Cobija cuenta con su Reglamento Específico del Sistema Nacional de Planificación, en el cual se describen los procedimientos y actores de la planificación municipal.

Cuadro 1
Cobija: Disponibilidad de recursos financieros
(expresados en Bs.)

Años	Recursos internos			Recursos externos	Total	%
	Copartrib. 41/113	Rec. Propios 20/210	HIPC II 44/1145			
1998	2.094.867	1.144.269		6.582.324	**9.821.460**	**11**
*2000	2.068.067	2.449.378		8.060.183	**12.577.628**	**13**
2001	3.357.235	4.901.261	422.751	21.381.784	**30.063.031**	**32**
2002	2.883.167	4.208.196	2.655.495	31.707.656	**41.454.514**	**44**
Total	**10.403.336**	**12.703.104**	**3.078.246**	**67.731.947**	**93.916.633**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el gobierno municipal.

* No se pudo acceder a la información correspondiente a 1999.

2.3.2. Inversión pública municipal por áreas

Haciendo un análisis por áreas (social, apoyo a la producción y promoción económica), se puede apreciar que los mayores niveles de inversión en Cobija durante el periodo 1998 al 2002, estuvieron orientados al área social con el 85% de la inversión, al apoyo a la producción, con el 15% y no hubo inversión en el área de promoción económica.

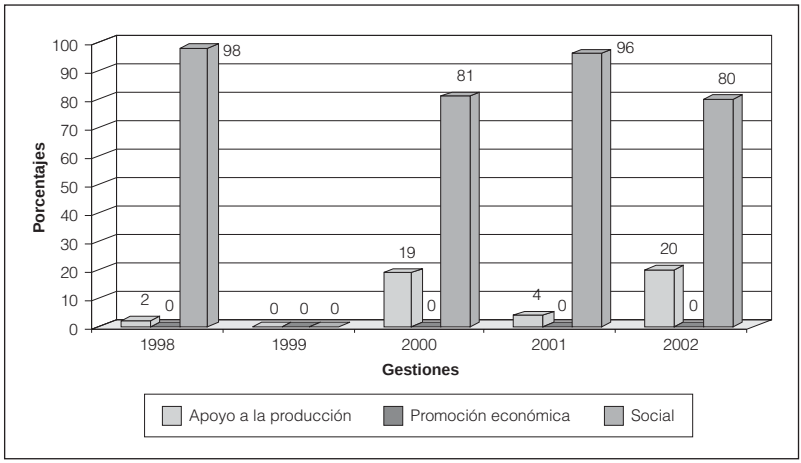
Realizando un análisis de la inversión anual por áreas, se evidenció que en el área social se ejecutaron proyectos de salud, educación, saneamiento básico e infraestructura urbana y rural, llegando en el año 1998 al 98% del total de la inversión, manteniendo aproximadamente este mismo nivel en todo el periodo estudiado.

La inversión social se concentra en dos sectores: en primer lugar, el sector de infraestructura urbana y rural, con el 51% de los recursos, a través de la ejecución de obras de enlosetado de calles y avenidas, aperturas de nuevas vías, iluminación pública, construcción de polifuncionales y parques y jardines. En segundo lugar, el Multisectorial, donde se incluyen los proyectos de fortalecimiento a la capacidad institucional, con el 19% de los recursos invertidos.

En contraste, en el área de apoyo a la producción, se muestra desde la gestión 1998 un bajo nivel de inversión del 2%, que, con altibajos, llega al 20% en el año 2002, con la ejecución de proyectos como peladoras y trilladoras de arroz, atajados para producción piscícola, mejoramiento de caminos vecinales, orientados al área rural del

municipio. Para los años 2001 y 2002, a pesar de existir mayor cantidad de recursos provenientes del HIPC II, no hubo una incidencia significativa en la inversión pública municipal hacia este sector.

Gráfico 1
Cobija: Inversión pública municipal por áreas



Fuente: Elaboración propia con base en información del gobierno municipal de Cobija.

Dentro de la ejecución por áreas, se puede evidenciar que se tiene una nula participación del gobierno municipal en el área de promoción económica.

De manera general, se puede afirmar que la incidencia de la normativa y las políticas públicas en el gobierno municipal de Cobija, durante el quinquenio estudiado, no ha tenido relevancia en lo que se refiere a la promoción del desarrollo económico local. No se tuvieron avances en la estructura organizativa del gobierno municipal para la promoción del desarrollo económico local y los procesos de planificación no lograron incorporar a los actores económicos. Los cambios se han dado en el incremento de la inversión en el área de apoyo a la producción, a partir del 2000, aunque no han trascendido al área de promoción económica.

No obstante del marco legal vigente, el gobierno municipal de Cobija no ha sabido apropiarse de su contenido e incorporar a los agentes económicos para formular

políticas públicas orientadas a promover el desarrollo económico, cobijándose en este "paraguas jurídico" para encarar nuevos retos de desarrollo local en su jurisdicción municipal.

3. La visión de las autoridades municipales y representantes de la sociedad civil

En los niveles locales, uno de los requisitos es el consenso en torno a los factores del desarrollo, en tanto de ello depende la buena calidad de vida de la población y el éxito de una estrategia de desarrollo local. En la construcción de los consensos toman parte las visiones y percepciones de la población, aspectos que se plantean en este acápite.

3.1. Conocimiento sobre el desarrollo económico local

Las autoridades municipales tienen la responsabilidad de la formulación de las políticas públicas municipales y los dirigentes que representan a la sociedad civil son parte fundamental de este proceso; por lo tanto, el conocimiento que estos actores tengan sobre determinada temática influirá en los lineamientos que se atribuyan a las políticas municipales.

Autoridades municipales

En las entrevistas realizadas se ha constatado que una parte importante (30%) de las autoridades municipales desconoce en qué consiste el desarrollo económico local; en este grupo se encuentran ex autoridades y autoridades en ejercicio, son mayoritariamente varones y mayores de 41 años.

El bajo nivel de conocimiento sobre la materia incide obviamente en la definición de políticas y estrategias para el desarrollo económico local, desde esta instancia legislativa:

> "Se plantea que el DEL está vinculado a lo productivo en el área rural" (Entrevista Marina Suárez, concejala).
> "(Consiste en) proyectos en área agropecuaria, pesquera, industria" (Entrevista: Ruth Arciénega, ex concejal).

Otro grupo importante tiene un conocimiento básico sobre el tema, haciendo alusión a proyectos específicos y no a un proceso, como se conceptualiza al desarrollo

económico local, demostrando un conocimiento parcial del tema. En este grupo se encuentra más de la mitad (58%) de los entrevistados, de los cuales la mayoría son mujeres mayores de 41 años y tres son ex autoridades municipales.

En esta aproximación a la temática del desarrollo local, se puede resaltar que lo ven como un "proceso" orientado a "promocionar las potencialidades", con base en el establecimiento de una "coordinación entre el gobierno municipal y los privados", con el propósito de "mejorar la calidad de vida" de la población del municipio.

Pero también se ha identificado a autoridades que logran una conceptualización adecuada sobre el desarrollo económico local:

> "Es un proceso en el cual se promocionan las potencialidades que tiene el municipio en temas como turismo, comercio, actividades productivas que generen ingresos económicos a través de la articulación con el sector privado" (Entrevista: Rolando Negrete, concejal).

Esta conceptualización se complementa con la que plantea que:

> "Son acciones coordinadas entre el gobierno municipal, el sector privado y las organizaciones sociales para la generación de empleo y mejorar la calidad de vida de la población" (Entrevista: Rosario Vaca, concejala).

Estas concepciones enfatizan en el aprovechamiento de las potencialidades existentes, a través del establecimiento de "alianzas estratégicas" entre el sector público y el sector privado, que conlleve la generación de ingresos para la población local. Estas configuraciones aún no han trascendido hacia los demás miembros de la instancia legislativa, incidiendo en la nula priorización del desarrollo económico local en la agenda política del gobierno municipal.

Otro rasgo importante es que no existe un mismo nivel de conocimiento sobre el tema y tampoco una visión compartida entre los miembros de esta instancia legislativa, lo cual incide en el planteamiento y aprobación de acciones que contribuyan al desarrollo económico local.

Representantes de la sociedad civil

La mayoría de los representantes de la sociedad civil tiene una visión insuficiente respecto al desarrollo económico local, lo que incide de cierta forma en la demanda que

presentan para la incorporación en los Programas de Operaciones Anuales (POAs) del gobierno municipal. Solamente cerca del 12% de los entrevistados manifestó algún acercamiento en la conceptualización del desarrollo económico local.

Este desconocimiento se debe en cierta medida a que es una temática relativamente "nueva" en el ámbito municipal de Cobija y a su escasa difusión, que debe ser una responsabilidad del gobierno municipal y de las instancias vinculadas con la gestión municipal.

3.2. Percepción sobre el desarrollo económico local

3.2.1. Los actores

El desarrollo económico local requiere de actores que lo promuevan y participen de estos procesos en el nivel municipal. De acuerdo a lo planteado por las autoridades municipales y representantes de la sociedad civil, se evidencia que en el municipio de Cobija existe una diferencia en la percepción sobre cuáles deben ser los actores del desarrollo económico local. Por un lado, se encuentran las comunidades campesinas del municipio como las instancias en las que deben centrarse las acciones de apoyo para incrementar la producción especialmente agrícola y pecuaria y, por otro lado y en menor medida, la pequeña, mediana y gran industria, que se focaliza en el área urbana.

La visión que se orienta hacia las comunidades se manifiesta en la demanda y ejecución de proyectos como "peladora de arroz", "atajados para criadero de peces", "trilladora de granos", que demuestran el alcance de lo que "piensa y quiere" la gente. Sin embargo, no sólo los representantes de la sociedad civil, sino también algunas autoridades municipales, mantienen la perspectiva de que el desarrollo económico local debe orientarse básicamente al área rural del municipio.

> "Entiendo al desarrollo económico local como la ejecución de proyectos productivos en el área rural, para que las comunidades produzcan con apoyo del municipio" (Entrevista: Iber Ortega, concejal).
> "El desarrollo económico local está vinculado con lo productivo en el área rural" (Entrevista Marina Suárez, concejala).

Por otro lado, existe una proporción importante de autoridades municipales que visualizan las acciones desde el punto de vista del equilibrio en la distribución de las acciones, ellas están relacionadas con:

> "la visión que se tuvo fue con base en el fomento de la actividad con el propósito de incentivar las actividades económicas (....) con la visión de que en el futuro se puedan crear industrias, comercio, que permitan tener un movimiento económico constante" (Entrevista: Federico Aguilar, ex alcalde municipal).

Éstas se refieren al desarrollo de la micro empresa y la industria como un factor promotor del desarrollo económico local en el municipio.

En síntesis, se plantea una articulación entre los diferentes sectores y actores del municipio, donde el rol del gobierno municipal es fundamental en la articulación y promoción de las acciones conjuntas.

3.2.2. La orientación de las acciones económico-productivas

También es importante resaltar la expectativa que tienen los diferentes actores sobre el resultado de las actividades productivas, evidenciándose dos enfoques: el primero, que es puesto de manifiesto por los representantes de la sociedad civil, para los cuales el interés principal es la satisfacción de las necesidades básicas, especialmente de alimentación y generación de ingresos para la población con base en los excedentes de su producción.

> "Se deben hacer trabajos productivos en criaderos de peces" (Entrevista: José Aguirre, representante de la OTB Mejillones).
> "La visión primordial es contar con un criadero de peces, para generar trabajo e ingresos a la comunidad" (Entrevista: Manuel Justiniano, ex representante OTB Mejillones).

Los proyectos "productivos", como atajados, peladora de arroz y otros de ese tipo, apoyan actividades productivas cuya mayor orientación es el abastecimiento familiar y, en menor magnitud, la comercialización en el mercado local. Sin embargo, en el marco de una verdadera estrategia de desarrollo productivo, debe tomarse en cuenta la factibilidad y sostenibilidad de estos proyectos, las que todavía no han sido logradas.

En el nivel de las autoridades municipales también se evidencia esta incidencia de las acciones hacia el área rural, en tanto surgen planteamientos como:

> "lograr la capacidad productiva de autoabastecimiento, (...) tecnificar a los campesinos, a través de la asistencia técnica" (Entrevista: Miguel Becerra, alcalde).

"Invertir más en producción, llegar a tener comunidades productoras (Entrevista: Iber Ortega, concejal).

Al mismo tiempo, una gran parte de las autoridades municipales presenta otro enfoque, en tanto plantea que los objetivos de las acciones de desarrollo económico local se dirigen a la generación de ingresos a través del fortalecimiento de los actores económicos y el apoyo a las iniciativas emprendedoras, aunque aún no identifican claramente el rol del gobierno municipal para apoyar la creación de microempresas y la tecnificación de la población rural; tampoco se toman en cuenta la capacidad institucional y la voluntad política para hacerlo.

En la perspectiva de la inversión considerada necesaria para promover el desarrollo económico local, se puede ver que las autoridades del gobierno municipal de Cobija priorizan la inversión en educación y salud, vinculación caminera, promoción del desarrollo local, turismo e infraestructura urbana y recreativa.

Una parte importante de los representantes de la sociedad civil entrevistados menciona como prioridad la inversión en servicios "para su barrio", "obras de uso público", "mejora de los servicios", lo cual se contrapone a la visión que se tiene sobre el desarrollo económico local, en tanto cerca del 50% plantea que deben promoverse acciones que generen empleo e ingresos para lograr el desarrollo económico local, pero no manifiestan demandas a las autoridades municipales en los procesos de planificación participativa.

Si bien se piensa en la generación de empleo e ingresos, la priorización de la inversión está enmarcada en el área social, lo cual demuestra la contraposición en la visión o, más aún, que las acciones que impulsen el movimiento económico, generando empleo e ingresos, aún no son una demanda que se plantea a las instancias estatales sean del nivel local o departamental.

"Lo que pasa es que la gente no ve a la Alcaldía como la responsable de apoyar para que se generen proyectos productivos. Piensan que es la prefectura, porque antes esto era hecho por CORDEPANDO y, como después todo pasó a la prefectura, se espera que sea la que apoye este tipo de proyectos. La gente todavía piensa que la Alcaldía sólo debe encargarse de la luz, las calles, las escuelas y la salud" (Entrevista: Luis Mejido Zabala, ex representante OTB Villa Busch).

Como menciona el entrevistado, falta claridad en la población sobre las competencias de cada una de las instancias gubernamentales en cuanto al fomento y apoyo de

la iniciativa productiva. Aunque se manifiesta la necesidad de contar con un empleo seguro que le genere los ingresos necesarios para la satisfacción de sus necesidades, no queda claro hacia dónde deben dirigirse esas demandas, cuáles de ellas son factibles de ejecutar y con quién establecer las "alianzas público-privadas" que se requieren para dinamizar la economía local.

3.2.3. Recursos y potencialidades existentes

Para lograr el crecimiento económico se plantea el aprovechamiento de los recursos existentes; en este sentido, fue interesante indagar sobre los recursos que el municipio cobijeño tiene para aprovechar y con base en los cuales debe diseñarse una estrategia de desarrollo económico local.

Los principales recursos que las autoridades municipales y los representantes de la sociedad civil identifican como potenciales, que deben ser aprovechados para dinamizar la economía local en el municipio, son el "potencial turístico" y la zona franca.

¿Turismo o servicios?

Se plantea que Cobija, como municipio, tiene potencial turístico, lo cual es sostenido por una gran parte de los entrevistados. Esta posición, además, ha sido establecida en las conclusiones de la mesa municipal en el marco del "Diálogo Nacional Bolivia Productiva" (AMDEPANDO, 2004), en la cual se contó con la participación de actores sociales y económicos, entre otros.

Sin embargo, Cobija, por ser capital del departamento y único centro urbano del mismo, con infraestructura y servicios que facilitan un flujo permanente de pasajeros, tiene más bien una vocación de "prestadora de servicios", lo cual difiere de potencial turístico como tal, ya que no cuenta con potencial de valores turísticos.

Cobija es, como decía un político consultado, "la puerta de entrada" al departamento. Esta aseveración debe ser parte de una estrategia de desarrollo no sólo municipal, sino también departamental y nacional que aproveche su condición fronteriza en el centro de la amazonía mundial.

Más bien, la ubicación del municipio en un área fronteriza, con servicios importantes que pueden conectarlo con las redes de vinculación del continente, es una de las oportunidades que pueden ser aprovechadas para el desarrollo económico local, según lo planteado por las autoridades municipales y representantes de la sociedad civil.

Sin embargo, ello tiene también sus implicaciones en el medio ambiente que deben ser estudiadas para la toma de decisiones.

La zona franca de Cobija

Fue establecida en el año 1983[6], en lo que corresponde al área urbana del municipio de Cobija, con el objetivo de agilizar el comercio exterior, crear condiciones para la inversión privada y generar empleo, con dos componentes principales: las operaciones comerciales y las industriales. Sin embargo, la zona franca de Cobija ha desarrollado básicamente el componente comercial, como resultado de los beneficios o incentivos tributarios que ofrece en el ingreso de mercaderías.

El componente industrial enfrenta todavía limitaciones, como el costo elevado de la energía eléctrica y del transporte hacia los mercados, sumadas a la ausencia de incentivos y facilidades a la inversión privada.

Una debilidad institucional de la zona franca es la carencia de una estrategia de promoción de la misma, como parte de una estrategia conjunta entre la prefectura, el gobierno municipal de Cobija y el sector privado.

3.3. Rol asignado al gobierno municipal para promover el desarrollo

Por la importancia del rol del gobierno municipal en la promoción del desarrollo en su jurisdicción municipal, se indagó sobre el rol que las autoridades y representantes de la sociedad civil consideran debe cumplir el gobierno municipal en cuanto al desarrollo económico local. Es interesante, sin embargo, constatar que estas visiones varían y, de cierta forma, se complementan en el sentido de que se visualiza al gobierno municipal con una serie de competencias que se enmarcan en lo que establece la normativa vigente, pero también dejan de lado otras, que la población y las mismas autoridades municipales aún desconocen.

3.3.1. El gobierno municipal como generador de empleo

Una parte de los representantes de la sociedad civil y autoridades municipales conciben al gobierno municipal como la entidad encargada de generar empleo, sea a través

---

[6] Se aprobó el año 1983 y se amplió por 20 años en 1998.

de su incorporación en su estructura orgánica, es decir como "funcionario de la Alcaldía", o a través de la ejecución de proyectos de manera directa o indirecta (contratación de obra y servicios). Esta concepción muestra al gobierno municipal como el "principal empleador" en el nivel municipal.

> "Considero que en el futuro tiene mejores perspectivas de seguir dando empleo" (Entrevista: Celia Robles, representante OTB).
> "Que se creen más trabajos para la gente" (Entrevista: Rocío Alonso, representante OTB SENAC).

Por otra parte, existe la idea de que para generar empleo debe apoyarse a la iniciativa privada en cuanto a su formación y consolidación, de manera que ésta pueda generar las fuentes de trabajo que se requieren, sea a través de proyectos, como lo plantean los representantes de las comunidades campesinas y de barrios donde las OTBs deben asumir un "rol productivo", o a través de la promoción y el apoyo a la microempresa.

> "Buscar mecanismos y estrategias que apunten a apoyar a los productores y pequeñas empresas que generen empleo" (Entrevista: Consuelo Valdivia, ex representante OTB CONAVI).

Se evidencia una demanda creciente por fuentes de trabajo; lo que debe clarificarse son los mecanismos que utilizaría la instancia estatal encargada del desarrollo en el nivel local para desarrollar acciones orientadas a la dinamización de la economía del municipio, en una articulación de lo público con los actores económicos privados.

3.3.2. El gobierno municipal como legislador y planificador

Ésta es una demanda especialmente de la representación de la sociedad civil, en el sentido de que deben definirse políticas y estrategias claras y coherentes, que tomen en cuenta las potencialidades productivas, económicas y sociales que tiene el municipio.

> "Establecer políticas y estrategias en función a los recursos económicos, naturales y humanos con que se cuenta para ser el gestor y motivador de la producción y comercializador de los productos" (Entrevista: Edgardo Ribert, representante OTB Santa Clara).

El rol de legislador va más allá del establecimiento de una normativa local (ordenanzas y resoluciones[7]), sino también de la definición de políticas municipales de promoción del desarrollo económico en el nivel municipal.

Otro aspecto que resalta es la demanda de los representantes de la sociedad civil respecto a la participación en la toma de decisiones, en la definición de obras y acciones que conlleven la generación, apoyo y fortalecimiento de las iniciativas emprendedoras. Esta participación debe darse no sólo en los términos formales de la elaboración y la incorporación de las demandas en el POA, sino en la definición de una estrategia de desarrollo productivo municipal.

> "Debe consultar y orientar sobre lo que se necesita para proponer alternativas. Coordinar con asociaciones de productores, artesanos, constructores, fomentar la microempresa" (Entrevista: Grobert Quisbert, concejal).
> "Escuchar a las OTBs para promover el desarrollo económico" (Entrevista: Manuel Ortega, representante OTB).

Además, se plantea que estos procesos de definición de políticas para el desarrollo económico local tomen en cuenta las potencialidades y ventajas comparativas que tiene el municipio como la zona franca, su ubicación y servicios, sus recursos económicos, naturales y humanos.

3.3.3. El gobierno municipal como promotor de la actividad económica

También se visualiza al gobierno municipal como "promotor" de la actividad económica productiva a través de la gestión de recursos económicos, asistencia técnica, promoción de la organización de los productores y de las actividades productivas del municipio, entre otras.

Este aspecto constituye un aporte a la gestión municipal, ya que el "sentir y querer" de los actores deben guiar las acciones del gobierno municipal. La gestión de financiamiento es una de las líneas que han sido identificadas como prioritarias, para proyectos a ser ejecutados por el gobierno municipal en cuanto a obras y servicios y, sobre todo, para apoyar la iniciativa privada a través de la promoción del potencial existente en el municipio y el departamento.

---

[7] De acuerdo a lo que establece la Ley de Municipalidades, las resoluciones son de orden interno del gobierno municipal y las ordenanzas de orden externo.

> "Debe captar recursos para promover actividades productivas" (Entrevista: Ana Revollo, representante OTB CONAVI).
> "Como ahora todo está municipalizado, el gobierno municipal debe gestionar recursos ante organismos financiadores" (Entrevista: Pablo Terrazas, ex representante OTB 27 de Mayo).

La asistencia técnica también se visualiza como una demanda, especialmente planteada por los representantes de la sociedad civil, la misma que estaría dirigida a las comunidades campesinas en proyectos piscícolas, de producción agrícola, de turismo y procesamiento de materias primas como castaña y madera.

En el rol promotor, el apoyo a la organización de los productores aparece como una de las prioridades, al cual se debe dar el énfasis necesario, ya que las comunidades campesinas no tienen una cultura organizativa fuerte y un sentido de pertenencia que las cohesione. En este sentido, sobresale que la organización social y la organización económico-productiva es inexistente en las comunidades del municipio; por ello, plantean al gobierno municipal:

> "Apoyar en la organización de productores", "promover empresas comunales para castaña, turismo, cría de peces (y) organizar asociaciones de productores" (Entrevista a representantes de la sociedad civil).

Como se evidencia, existe una visión amplia del rol del gobierno municipal para promover el crecimiento económico, aunque aún es una visión formal que no sale de los límites establecidos y no existe correspondencia con la priorización de demandas para su incorporación en el POA del gobierno municipal.

A manera de conclusión, se puede decir que la idealización de los actores políticos sociales ha sido presentada, demostrando sus "intereses", añoranzas, visiones de lo que esperan para el municipio en términos del desarrollo local. Estas manifestaciones presentan diferentes matices que enriquecen la visión que puede ser articulada de manera sistemática y coherente en los procesos de planificación de corto y largo plazo por las autoridades municipales y actores locales.

La autosuficiencia alimentaria y la generación de ingresos son los elementos orientadores de las acciones de desarrollo económico local para el área rural y urbana, respectivamente. Las potencialidades identificadas que adquieren mayor relevancia son la ciudad de Cobija como ofertante de servicios y la zona franca industrial y comercial.

Se evidencia una demanda cada vez mayor de contar con fuentes de trabajo, que le generen ingresos para mejorar su calidad de vida. En el área rural, está vinculada con los proyectos productivos y, en el área urbana, hacia la promoción de la industria y de la microempresa, aunque no quedan claros cuáles son los mecanismos y procedimientos a aplicarse para proponer procesos de desarrollo económico local.

4. La capacidad institucional del gobierno municipal de Cobija para promover el desarrollo económico local

En este acápite se trata de identificar las capacidades institucionales del gobierno municipal para promover el desarrollo económico en el municipio, incluyendo las instancias legislativa y ejecutiva, así como los procesos de planificación y la inversión municipal realizados en el quinquenio.

4.1. Estructura y funciones de la instancia deliberativa

El Concejo Municipal, como instancia representativa, deliberativa, normativa y fiscalizadora del gobierno municipal, debe aprobar las políticas municipales, cuidando su correspondencia con las prioridades de desarrollo del municipio.

En el municipio de Cobija, esta instancia deliberativa se halla estructurada en cuatro comisiones de trabajo, organizadas de la siguiente manera: Desarrollo Ciudadano y Territorial, Desarrollo Institucional Municipal, Desarrollo Humano Sostenible, Desarrollo Político Institucional y la Comisión de Ética. El Concejo Municipal cuenta con su Reglamento Interno, en el que se establecen las funciones y atribuciones de cada comisión de trabajo.

La Comisión de Desarrollo Humano Sostenible tiene dentro sus competencias la temática del desarrollo económico. La función que debe cumplir esta comisión en relación con el desarrollo económico local es “la formulación de políticas destinadas a estimular y promover las condiciones para el desarrollo agropecuario, artesanal y micro industrial del Municipio” (Reglamento Interno del Concejo Municipal de Cobija, Art. 63, inc. p).

El órgano legislativo del municipio de Cobija, pese que tiene el conocimiento de la atribución de convocar a los sectores productivos a la conformación del CODEPES, no ha realizado la debida convocatoria, mostrando que el desarrollo económico local no es una prioridad.

Como parte de las acciones promovidas por el Concejo Municipal de Cobija, durante la gestión 2000-2002 se realizaron reuniones con la administración de la zona franca de Cobija y la empresa privada; como resultado, mediante resolución municipal, se estableció una disminución del pago de impuestos a la propiedad de bienes inmuebles para las empresas asentadas en el municipio.

También desde el Concejo se promovió la capacitación técnica a mujeres de diferentes barrios de la ciudad de Cobija con el propósito de fomentar acciones emprendedoras que generen ingresos económicos a sus familias.

De manera general, las acciones han sido aisladas y coyunturales, demostrando la inexistencia de una estrategia municipal de desarrollo económico local.

4.2. Estructura y funciones de la instancia ejecutiva

Pese a que Cobija es capital de departamento y cuenta con una mayor dinámica económica, el gobierno municipal no ha estructurado una unidad específica para promover el desarrollo económico local. La Dirección de Planificación está encargada de llevar adelante la creación de la Dirección de Promoción Económica, iniciativa apoyada y co-financiada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, la actual estructura que tiene el gobierno municipal para encarar las diferentes acciones de promoción del desarrollo económico local aún es insuficiente y limitada.

El mayor impulso al desarrollo económico de este municipio se dio en la gestión 2002, con el 20% del total de la inversión municipal en apoyo a la producción; esto se debió a que, a partir del 2001, los gobiernos municipales en general empezaron a percibir recursos del HIPC II, destinando el 70% de los mismos a inversión en infraestructura social y productiva. El programa de promoción económica se insertó a partir de esa nueva política.

Entre las acciones realizadas por la instancia ejecutiva se encuentran: ejecución de diferentes proyectos de electrificación rural, mejoramiento de caminos vecinales, dotación de maquinarias como peladoras y trilladoras de arroz, construcción de granjas piscícola y avícolas, las cuales han sido destinadas mayoritariamente a las comunidades rurales del municipio; asimismo, se han implementado proyectos de promoción y capacitación de mujeres en los diferentes barrios de Cobija y en la localidad de Villa Busch.

Sin embargo, estas acciones han sido enmarcadas en el apoyo a la producción y no en la promoción económica en tanto no han sido orientadas a "facilitar y posibilitar inversiones privadas productivas de organizaciones empresariales, sean individuales o asociadas"[8].

4.3. Sistema de planificación en el gobierno municipal de Cobija

4.3.1. El proceso de planificación municipal en Cobija

En 1998, el proyecto Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana, de USAID, priorizó al municipio de Cobija como "municipio piloto" junto a aproximadamente 20 municipios de todo el país; de esa manera, se puso en práctica la metodología del Modelo de Gestión Municipal Participativa (MGMP), llevando a cabo talleres del proceso de planificación participativa para la elaboración de los POA's durante las gestiones 1998 y 1999.

Posteriormente a esa fecha y viendo los resultados de esa experiencia, la Asociación de Municipalidades de Pando ha impulsado la implementación del MGMP. El modelo es una forma diferente de realizar la gestión al servicio de la población, al haber sido adoptado como política de fortalecimiento institucional. Desarrolla metodologías, instrumentos y mecanismos nuevos para su materialización, a través del Ciclo de Gestión Municipal Participativa, el mismo que cuenta con tres tipos de eventos: el Encuentro de Avances de la gestión municipal (EDA), las Cumbres, como encuentros de elaboración participativa del POA entre la sociedad civil organizada territorialmente y el gobierno municipal, y los espacios de encuentro, diálogo y deliberación intermunicipales (EDCs) (Ardaya, 2000).

Se puede decir que, desde que se puso en vigencia en el 2001, el Modelo de Gestión Municipal Participativa pertenece ya a la práctica cotidiana en el gobierno municipal de Cobija, pues se evidencia el cambio de mentalidad en las autoridades ediles, ya que el contacto y acercamiento con los representantes de las comunidades campesinas y OTB's, a través de la realización de los eventos del ciclo del Modelo de Gestión Municipal Participativa, ha fortalecido institucionalmente a la entidad.

---

[8] Tal como plantea el PADER, en su diferenciación entre apoyo a la producción y promoción económica.

Sin embargo, los temas del desarrollo económico local no están presentes en los componentes del modelo, no se incluye la participación de los actores económicos y productivos del municipio y el gobierno municipal no ha avanzado en su maduración.

Conocimiento de la normativa

En el municipio de Cobija, las autoridades municipales manifestaron su desconocimiento sobre la normativa para la formulación del plan de desarrollo municipal en una proporción altamente significativa (75% de los entrevistados). Este alcance se fundamenta en que estos procesos han sido desarrollados por consultoras externas, donde normalmente las autoridades no fueron convocadas o, en su defecto, no se involucraron en las etapas de su formulación. Por el contrario, el 83% de las mismas autoridades municipales manifestó tener conocimiento de la normativa para la formulación del Programa de Operaciones Anual, lo que pone de manifiesto que hubo un mayor conocimiento e involucramiento en la elaboración de este instrumento de planificación, lo cual tiene que ver con la visión de corto plazo que tienen las autoridades y, más que todo, responde a que hay mejor apropiación y manejo de los instrumentos internos que utiliza el gobierno municipal.

A su vez, el 50% de los representantes de la sociedad civil expresó tener conocimiento sobre la normativa de formulación del PDM, mientras que llama la atención que el 87% revela no conocer la normativa para la formulación del POA, documento básico y de elaboración permanente, en la cual deben participar cada año.

Tanto las autoridades municipales como los representantes de base presentan similares resultados en cuanto a los conocimientos que tienen sobre la normativa del PDM, mientras que presentan diferencias en relación con la normativa del POA. Por su lado, en cuanto a cumplimiento de la evaluación de ambos instrumentos de planificación, ambos grupos presentan similares conocimientos relativos al PDM, pero contradictorios entre lo que conocen u opinan las autoridades municipales y los representantes de base en lo que se refiere al POA, mostrándonos que no existe un mismo nivel de conocimiento de la materia.

4.3.2. La visión del Plan de Desarrollo Municipal en relación con el desarrollo económico local

La imagen objetivo de este municipio planteada en el Plan de Desarrollo Municipal corresponde a:

> "Cobija, municipio capital de la Amazonía boliviana, eje de vinculación interoceánica, con adecuada provisión de servicios, actividad productiva, agrosilvopastoril, turística, comercial e industrial desarrollada, enmarcada en el principio del desarrollo sostenible, con elevada calidad de vida y equidad social".

En el documento se incorporan los siguientes programas: Desarrollo Económico, Recursos Naturales y Medio Ambiente, Desarrollo Humano y Fortalecimiento Organizativo Institucional.

La visión del PDM enuncia todos los elementos necesarios para impulsar una zona de flujo comercial interoceánico, con perspectivas de consolidar la actividad productiva e industrial en el municipio; sin embargo, éste, al ser municipio capital de departamento, se ha abocado a invertir en infraestructura vial y recreativa.

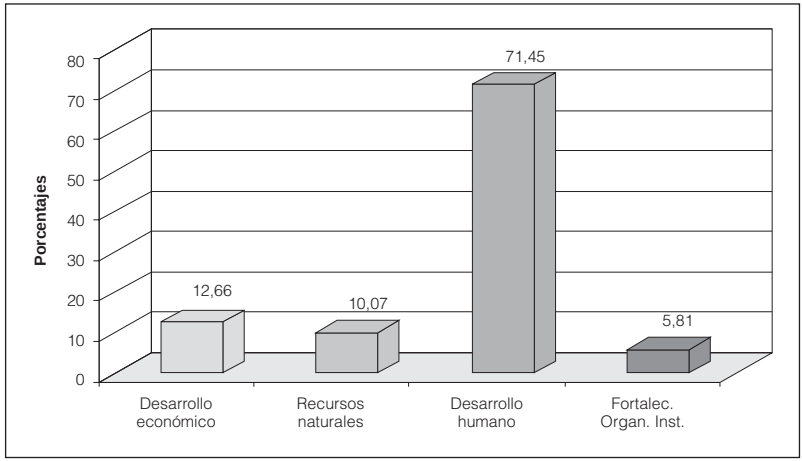
Pese a que el PDM fue elaborado el año 2000, la visión del mismo no ha orientado la priorización y definición de las políticas municipales, a partir de ese año hasta el 2002.

4.3.3. Análisis del Plan de Inversión del PDM en relación con el desarrollo económico local

Del total de los recursos programados en el Plan de Desarrollo Municipal para el quinquenio 2000-2004, el gobierno municipal de Cobija comprometió la mayor asignación al Programa de Desarrollo Humano, con el 71,45%, seguido por el Programa de Desarrollo Económico, con el 12,66%, por el Programa de Recursos Naturales, con 10,07% y por el Programa de Fortalecimiento Organizativo Institucional, con el 5,81% (ver Gráfico 2).

Se asume que Cobija, al ser ciudad capital y único centro urbano del departamento, tiene más responsabilidades en el área de desarrollo humano, por lo cual considera dar mayor prioridad a este programa asignándole el mayor porcentaje de todos los recursos del quinquenio.

Gráfico 2
Cobija: PDM: Programación de recursos por programas



Fuente: Elaboración propia con base en información del gobierno municipal de Cobija.

Por su parte, el Programa de Desarrollo Económico comprende los subprogramas: Agropecuario, incluyendo proyectos como apoyo a la producción pecuaria y agroforestal; Infraestructura Productiva**,** que abarca proyectos como dotación de infraestructura y equipamiento productivo; Transporte y Vialidad, con proyectos como mejoramiento, mantenimiento y apertura de calles y avenidas, mejoramiento y mantenimiento de caminos vecinales y construcción de puentes vecinales; Turismo**,** que incluye proyectos como apoyo al turismo ecológico, construcción del gran parque ecológico, jardín botánico y Zoológico Cobija y, por último, Energía, con proyectos de electrificación rural, FIS solar (ver Cuadro 2).

Se puede apreciar que el subprograma de Transporte y Vialidad recibe el mayor porcentaje de recursos del programa, destinando la mayor cantidad de recursos al mejoramiento, mantenimiento y aperturas de calles y avenidas eminentemente de la ciudad de Cobija.

En los cinco años estudiados, del 13% de los recursos que inicialmente fueron programados en el PDM para la ejecución del Programa de Desarrollo Económico, a los que se adicionó el 10% asignado al Programa de Recursos Naturales, como promedio

general solamente se ejecutó el 15% de estos recursos en proyectos relacionados con el desarrollo económico local. Por su lado, para el área social, inicialmente se programó el 71,45% y se ejecutó el 85%, evidenciándose un ligero incremento respecto a lo programado.

Cuadro 2
Cobija: PDM: Inversión programada para desarrollo económico 2000-2004

Sub-Programas	Monto en Bs.	%
Agropecuario	414.750	8,81
Infraestructura Productiva	73.500	1,56
Transporte y Vialidad	3.595.725	76,34
Turismo	377.550	8,02
Energía	248.426	5,27
Total	**4.709.951**	**100**

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Cobija.

4.3.4. Correspondencia entre el PDM y los POA's

En este acápite se muestra el cumplimiento de los proyectos de desarrollo económico local programados en el PDM a través de la programación anual establecida en los POA's de cada año, así como el cumplimiento del POA a través de la ejecución presupuestaria de cada año. Para determinar la correlación o correspondencia entre ambos instrumentos de planificación municipal, se considerará el análisis desde dos ópticas: una, desde la visión del PDM y, la otra, a partir del POA.

Correlación entre el PDM y el POA

En el siguiente cuadro se presenta y analiza la información de las gestiones 2000 a 2002, ya que el periodo de elaboración del PDM corresponde a estos años; para esta evaluación, se cuantificaron todos los proyectos de desarrollo económico local programados en el PDM e incorporados nuevamente en el POA, con la intención de confrontar los niveles de cumplimiento de las demandas de desarrollo económico local planteadas en los procesos de planificación participativa realizados en el municipio.

Cuadro 3
Cobija: Programación del PDM en correspondencia con el POA

Municipio: COBIJA	2000		2001		2002	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Proyectos de DEL del PDM que coinciden con el POA	3	38	3	43	1	20
Proyectos de DEL del PDM que no figuran en el POA	5	62	4	57	4	80
Total proyectos de DEL del PDM	**8**	**100**	**7**	**100**	**5**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM y POAs.

En el año 2000, el 38% de los proyectos de desarrollo económico local programados en el PDM figuraron también en el POA de esa misma gestión; en el año 2001, hubo un relativo incremento del orden del 43%, mientras que en la programación del año 2002 se redujo al 20%, pues el 80% de esos proyectos no se incluyó en el POA. Esto muestra que el PDM —como instrumento de gestión— sirve solamente como requisito para cumplir las exigencias legales y que no existe la voluntad política de las autoridades municipales para ponerlo en práctica, ya que en las tres gestiones no se llegó a incorporar siquiera al 50% de los proyectos DEL en los POAs, llegando escasamente a un promedio general de cumplimiento de la programación de 33,50%, mostrando que se sigue manteniendo la lógica inmediatista de ejecutar "cosas que se ven" y priorizando obras de infraestructura urbana, como sedes sociales, campos deportivos, aperturas de calles y otros.

Correspondencia entre el POA y el PDM

Se trata de mostrar esta correspondencia a partir de la evaluación del POA, determinando el porcentaje de proyectos de desarrollo económico local del POA que proceden del PDM o proviene de otra planificación (de decisión directa del ejecutivo o de solicitudes de las mismas comunidades) (ver Cuadro 4).

En el año 2000, el municipio de Cobija programó 14 proyectos de desarrollo económico local en su POA, el 21% de los cuales procedía del PDM, mientras que el restante 79% fueron proyectos nuevos o improvisados. Sin embargo, en este municipio, esta correspondencia aumentó cada año, llegando en el año 2002 al 50% de su correspondencia, programándose solamente 2 proyectos de desarrollo económico local, de los cuales un solo proyecto procede del PDM y el otro es nuevo.

Cuadro 4
Cobija: Proyectos del POA comparados con el PDM

Municipio: COBIJA	2000		2001		2002	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Proyectos DEL del POA que coinciden con PDM	3	21	3	43	1	50
Proyectos nuevos DEL en el POA	11	79	4	57	1	50
Total proyectos DEL del PDM	**14**	**100**	**7**	**100**	**2**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en PDM y POAs.

De lo anterior se infiere que el bajo nivel de programación en el PDM de proyectos relacionados con el desarrollo económico local en el municipio se debe a que en la programación del mismo participan más sectores comunales y no así los actores económicos productivos que tienen presencia en el municipio.

5. La visión y participación de los actores económicos en el desarrollo económico local

Uno de los grandes desafíos que se debe encarar en la actualidad es que el desarrollo debe ser pensado desde abajo, desde lo local. Para ello, es necesario que las autoridades municipales, los representantes de la sociedad civil y los actores económicos deban ir acompañando los cambios en las políticas económicas y la normativa para asumir políticas públicas orientadas a establecer alianzas entre los sectores públicos y privados.

5.1. La actividad económica y sus actores en el municipio de Cobija

La dinámica económica en el municipio de Cobija vinculada con la generación de capitales, fuentes de empleos e ingresos proviene de sectores de la industria de transformación de la castaña, que está fuertemente relacionada con la cadena de valor de este sector; también, la economía se articula por las fuertes inversiones de capitales en el sector comercial de la zona franca y, finalmente, con la economía del sector formal e informal de la pequeña y mediana industria, artesanos y comerciantes.

Los actores consultados en la investigación representan a los productores organizados, a los que se llegó para conocer sus sentimientos y preocupaciones. Se diferenciaron en dos grupos: los organizados en asociaciones de productores que responden

a estructuras tradicionales y cuya competencia alcanza el nivel departamental y local, con domicilio legal en Cobija; estos actores organizados responden a un ente matriz, se agrupan por intereses comunes, realizan una actividad productiva y aglutinan a productores individuales y subsectores, su accionar responde a una estructura organizativa; en el segundo grupo están los emprendedores individuales privados y los propietarios de pequeños negocios que han iniciado una actividad productiva con iniciativa e imaginación.

5.2. Visión y conocimiento de los actores económicos

La investigación muestra que una porción significativa (33%) de los actores económicos desconoce en qué consiste el desarrollo económico local, mientras que los demás tienen un conocimiento apropiado del mismo, vinculándolo con la generación de empleo y la implementación de proyectos productivos.

Los actores económicos tienen una visión heterogénea del desarrollo económico local y se adscriben al manejo sostenible de los recursos forestales, a la captación de recursos financieros para la capacitación y al fomento a las actividades económicas de la mediana y micro empresa.

Además, su visión de desarrollo económico local pasa por la generación de empleo e ingresos, se plantean como iniciativas la creación de "empresas productivas" para la transformación de los productos regionales, lo cual puede realizarse aprovechando las oportunidades que tiene Cobija para el establecimiento de la industria, como los servicios básicos y la zona franca.

Por otro lado, no existe consenso entre las visiones de los actores económicos y la visión de las autoridades municipales que posibilite la articulación del desarrollo económico local en el municipio.

> "La visión de los actores y de las autoridades es la que imposibilita el desarrollo económico, por la falta de consensos para la definición de los proyectos, no nos podemos poner de acuerdo en las prioridades de apoyo a la inversión privada" (Entrevista: Únzaga Ali, Asociación de Lecheros de Pando).

Por ello, plantean el desarrollo económico local basado en el desarrollo sostenible, el apoyo y fortalecimiento de la iniciativa privada a través de la definición de políticas públicas y la articulación de los actores económicos en la planificación y gestión pública municipal y departamental.

5.3. Rol de promoción asignado al gobierno municipal

Los actores económicos en Cobija coinciden en que el principal promotor del desarrollo económico debe ser el gobierno municipal; para ello, se debe realizar la revisión del marco jurídico que permita la participación y concertación de los actores económicos, así como contar con incentivos y facilidades que promuevan y fortalezcan la inversión privada entre actores privados y el gobierno municipal. Asimismo, debe cumplir el rol de gestor, patrocinador y articulador de las políticas públicas en el municipio.

> "Los gobiernos municipales deben incorporar a los actores económicos, conociendo las necesidades de los sectores, mejorando sus relaciones institucionales, (...) estableciendo alianzas estratégicas entre los actores económicos y los gobiernos municipales, que nos incorporen en el momento de la planificación" (Álvaro Pinedo, Presidente de la Asociación de Empresarios Madereros y Palmiteros de Pando-AMAPANDO).

Otra de las tareas que se le asigna es la de establecer una normativa acorde a las características de los actores económicos, sus actividades y potencialidades productivas del municipio.

5.4. Propuestas

Los actores económicos, al reconocer que fueron excluidos del proceso de planificación, hicieron propuestas interesantes para que su sector sea tomado en cuenta por el gobierno municipal en la promoción del desarrollo económico local, sosteniendo que es vital para ellos "establecer alianzas estratégicas mediante convenios, diversificar la producción, introducir tecnología, mejorar la organización y principalmente, incorporarse como actores económicos en la planificación municipal" (entrevistas a actores económicos).

Adicionalmente, expresaron que se debe mejorar la participación del sector económico en la promoción del desarrollo económico, mediante la creación de mecanismos e instancias que garanticen su presencia como sector: "el gobierno municipal debe promover acciones que generen empleo productivo". Plantean que se deben fomentar actividades que generen crecimiento económico y productividad, además de crear las condiciones para que las organizaciones mejoren su competitividad y puedan acceder al mercado local, nacional e internacional.

De manera conclusiva, se puede mencionar que existe un desconocimiento del desarrollo económico local en gran parte de los actores económicos. La visión que tienen es heterogénea en función de sus propias actividades productivas; sin embargo, todos lo asocian a la generación de empleo. Tampoco conocen la normativa que permite su incorporación en los procesos de planificación municipal y, más bien, demandan una mayor participación en estos procesos. Consideran que el gobierno municipal debe ser el articulador de las políticas públicas en el nivel municipal y ejercer un rol más activo en cuanto a la promoción a través de la difusión de las potencialidades productivas del municipio, el establecimiento de un marco legal favorable y la gestión de recursos financieros.

CAPÍTULO SEIS

Desarrollo económico local en el municipio de Puerto Rico

1. Caracterización del municipio de Puerto Rico

1.1. Aspectos generales

El municipio de Puerto Rico se encuentra ubicado geográficamente dentro de la Primera Sección de la Provincia Manuripi del departamento de Pando, entre los 67° y 68° de longitud oeste y entre los 11° y 11°50' de latitud sur; tiene una extensión territorial de 5.236 km^2, con una altitud que fluctúa entre los 190 y 160 m.s.n.m., dentro de la llanura chaco-beniana con una secuencia estratificada de sedimentos del cuaternario y depósitos aluviales con una poca relevancia y diversidad de paisajes y regiones naturales (G.M. Puerto Rico, PDM, 1998).

La capital Puerto Rico se encuentra ubicada en la confluencia de los ríos Tahuamanu, Manuripi y Orthon, distante a 170 km de Cobija, capital del departamento de Pando. El municipio está constituido por los cantones: El Carmen, Conquista y Victoria.

Según el INE, el año 2001, el municipio de Puerto Rico contaba con una población de 4.003 habitantes distribuidos en la capital, las 15 comunidades y 10 barracas que tiene el municipio; 2.214 hombres (55%) y 1.789 mujeres (45%). Esta cifra no contempla la población flotante que anualmente se concentra en el municipio, en ocasión de la temporada de recolección de la castaña, a cuya conclusión retorna a sus lugares de origen. La densidad poblacional en la superficie del municipio es de 0,69 habitantes por km^2.

El municipio presenta un Índice de Desarrollo Humano considerado medio, de 0,591, ubicándose en el quinto lugar en el ranking departamental y el 92avo. lugar en el

ranking nacional (PNUD, 2004). Se considera que, debido a la inversión pública realizada en el municipio en esos periodos, se ha logrado un descenso en aproximadamente el 10% en las condiciones de pobreza de la población, ya que en el año 1992 era de 97,4% y de 86,68% en el 2001 (INE, 2001), ocupando el tercer lugar con referencia a los índices de reducción de pobreza en los municipios de Pando, después de Cobija y Porvenir.

En cuanto a la cobertura de los servicios básicos, la energía eléctrica es suministrada por un generador a diesel durante 3 horas por la noche (19 a 22 hrs.); solamente el 40% de la población de la capital tiene acceso a este servicio. También se cuenta con alumbrado público en el centro de la población.

Por su parte, el servicio de agua es proporcionado mediante una red pública domiciliaria, por el espacio de 1 a 2 horas por día, cuya fuente es una vertiente natural de la cual, mediante bombeo, es trasladada a un estanque para un mínimo tratamiento y posteriormente distribuida a la población a través de la red de cañerías. La población beneficiada con este servicio llega sólo al 30%, debido a la proximidad de los ríos a los que la población accede más fácilmente y sin costo alguno, pero sin considerar posibles desventajas y peligros (G.M. Puerto Rico, PDM, 1998).

Asimismo, la capital Puerto Rico cuenta con los servicios de comunicación de ENTEL, DITER y radioaficionados, con cobertura nacional e internacional en el caso de ENTEL, durante el día y parte de la noche, haciendo uso de generadores propios y baterías eléctricas. Igualmente, existe un canal de televisión de propiedad de la sub-prefectura de la provincia.

La red aeroportuaria se limita a una sola pista de tierra para aterrizaje de avionetas, que se encuentra en la sede del municipio.

Como la capital de Puerto Rico se encuentra en los márgenes de los ríos Manuripi, Tahuamanu y el Orthon, la red fluvial la constituyen estos ríos, los cuales vinculan al municipio con las otras comunidades por este medio abaratando los costos del transporte. Asimismo, estos ríos se constituyen en los principales recursos turísticos que presenta el municipio, ya que son aptos para la pesca deportiva muy frecuentada últimamente, sobre todo por turistas del vecino país, Brasil.

1.2. Actividades económico-productivas

Al ser el municipio de Puerto Rico eminentemente rural, las principales actividades desarrolladas como base de la economía están centradas en las actividades productivas;

las mismas que se concentran tradicionalmente en tres sistemas productivos: Extractivo forestal (castaña, madera, palmito, caza y pesca), agrícola (de subsistencia o autoconsumo con producción de arroz, maíz, yuca, plátano y fríjol) y pecuario (con la cría, recría y engorde de ganado vacuno en forma extensiva) (G.M. Puerto Rico, PDM, 1998).

El sistema extractivo-forestal

La castaña se recolecta de manera intensiva en todo el departamento de Pando desde el siglo pasado, contribuyendo de manera sostenida a la economía local. Históricamente, la actividad principal de Puerto Rico y su economía han dependido de la castaña, la que, pese a la fluctuación de su precio en los mercados internacionales, continua siendo la principal actividad económica de la mayor parte de la población, donde se concentran las actividades comerciales de este producto y donde circulan sumas considerables de recursos económicos en el periodo de recolección del fruto, entre los meses de diciembre a marzo.

La extracción del palmito se ha visto reducida por el cierre o por exigencias en el cumplimiento de normas de control y calidad de parte de los mercados internacionales de consumo, lo que ha vuelto a esta actividad poco atractiva, a cuya consecuencia no quedan palmiteras en el municipio de Puerto Rico. En su momento, se constituyó en una nueva fuente de ingresos económicos para familias campesinas, sobre todo en temporadas intermedias entre zafra y zafra de castaña, donde faltan recursos económicos.

En la capital del municipio se cuenta con una planta beneficiadora de castaña, que procesa parte de la producción acopiada, proveniente de las barracas y comunidades del municipio.

También existe el aprovechamiento de la madera, que desde hace una década se incrementa con un sistema selectivo, tal vez sin una adecuada fiscalización, pero, sin lugar a dudas, generadora de recursos económicos y de fuentes de trabajo.

Dentro de este sistema se puede incluir a la pesca, con un gran potencial, pero muy poco aprovechado por las limitaciones y dificultades principalmente para su transporte y comercialización a los centros importantes de consumo.

El sistema agrícola

Se caracteriza por ser de subsistencia o autoconsumo con producción de arroz, maíz, yuca, plátano y fréjol; los tamaños de las parcelas cultivadas responden a la necesidad

alimenticia y a la capacidad de la mano de obra familiar, utilizando los medios que están al alcance de sus posibilidades económicas. La comercialización de los productos está también supeditada a la necesidad de las familias; generalmente, se realiza en forma de intercambio o trueque de productos, pues la superficie cultivada y los bajos rendimientos, a veces, no permiten excedentes significativos que justifiquen el pago de fletes para trasladar los productos a los centros poblados más cercanos. Al ser un municipio eminentemente rural, la agricultura, la ganadería, la caza y la silvicultura concentran la mayor cantidad de la población ocupada de Puerto Rico, con el 53% (INE, 2001).

El sistema pecuario

El sistema pecuario está dedicado a la cría, recría y engorde de vacunos de forma extensiva, a muy poca escala y otros animales de valor y tamaño poco significativos.

La actividad comercial

Además, en la capital del municipio se desarrolla la actividad comercial, la misma que se ha incrementado durante los últimos 10 años y ha roto, en parte, con el sistema de habilito utilizado por los barraqueros, en tanto se cuenta con mayores posibilidades de abastecimiento de los productos básicos. Esta actividad comercial es desarrollada principalmente por la población que ha migrado del interior del país hacia la capital del municipio y se concentra en pequeñas y medianas tiendas asentadas en el centro del pueblo con la venta de artículos de la canasta familiar, prendas de vestir, calzados y abarrotes; según el Censo 2001, abarca solamente el 2% de la población ocupada del municipio.

Asimismo, según el Censo 2001, un porcentaje significativo (22%) de la población ocupada del municipio es trabajador por cuenta propia. Por su parte, pese a que en el municipio son escasas las oficinas de la administración pública, se tiene que el 34% de la población ocupada es obrero o empleado.

En el municipio no se cuenta con servicios financieros que faciliten las actividades comerciales y productivas.

Por otro lado, los servicios de hotelería en el municipio están tomando últimamente un importante despegue con nueva infraestructura, entorno que contribuye en gran medida a brindar las condiciones necesarias para ofrecer comodidad a los turistas, ya que la ubicación estratégica de su capital está generando cada vez mayor afluencia de los mismos.

2. Incidencia de la normativa y las políticas públicas

Este acápite está destinado a verificar si hubo o no cambios en la estructura, el sistema de planificación y la inversión municipal en cumplimiento de la normativa legal presentada en el tercer capítulo de la primera parte de este estudio.

2.1. Incidencia en la estructura

Al interior de la estructura del gobierno municipal de Puerto Rico no se han dado cambios significativos; sus autoridades, sociedad civil y actores económicos desconocen el contenido y evolución del marco legal e institucional que se ha producido en el país, sumándose a la débil institucionalidad municipal y los recursos limitados que no permiten que se produzcan cambios en la estructura del gobierno municipal y frenan el avance del desarrollo económico local.

Esto remarca que no es casual haber encontrado respuestas por parte de autoridades municipales, representantes de la sociedad civil y actores económicos que muestran el desconocimiento del marco legal existente para la promoción de la inversión pública y privada en el ámbito de su jurisdicción municipal; de esta manera, el gobierno municipal y sus actores no han sabido aprovechar el marco legal existente que les hubiera permitido encarar acciones de políticas públicas para el fortalecimiento institucional municipal en la promoción de la inversión público-privada.

2.2. Incidencia en el sistema de planificación

A pesar de los cambios que se producen en el sistema de planificación, formulados mediante las normas legales mencionadas, y de contar con un marco legal amplio para el efecto, se pudo establecer que el gobierno municipal de Puerto Rico no incorporó a los actores económicos en los sistemas de planificación participativa municipal ni planteó políticas públicas orientadas a estas organizaciones económicas campesinas y al sector productivo de su jurisdicción.

2.3. Incidencia en la inversión pública municipal

2.3.1. Recursos percibidos por fuentes de financiamiento

La evolución histórica de los recursos asignados desde el inicio del quinquenio (1998-2002) le permitió al gobierno municipal de Puerto Rico encarar inversiones en

proyectos de apoyo a la producción y en el área social. Cabe hacer notar que no se pudo acceder a la información correspondiente a las gestiones 1998 y 1999.

Como se puede constatar, a partir de la gestión 2000, los recursos por concepto de coparticipación tributaria alcanzaron al 39,8%, los recursos propios al 5,8% y los externos al 10,5%, a los que se sumaron en las gestiones 2001 y 2002 los recursos por la transferencia de los recursos HIPC II, que incrementaron significativamente los ingresos en 43,9%.

Cuadro 5
Puerto Rico: Disponibilidad de recursos financieros
(expresados en Bs.)

Años	Recursos internos			Recursos externos	Total	%
	Copartrib. 41/113	Rec. Propios 20/210	HIPC II 44/1145			
2000	546.179	80.000	-	300.000	**926.179**	**21**
2001	618.574	89.289	408.454	100.021	**1.216.338**	**27**
2002	596.757	90.313	1.544.902	67.032	**2.299.004**	**52**
Total	**1.761.510**	**259.602**	**1.953.356**	**467.053**	**4.441.521**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ejecución de recursos.

Como se puede evidenciar, el incremento de la asignación de recursos se genera con la transferencia de los recursos HIPC II, destinando el 70% para la inversión en infraestructura productiva y social.

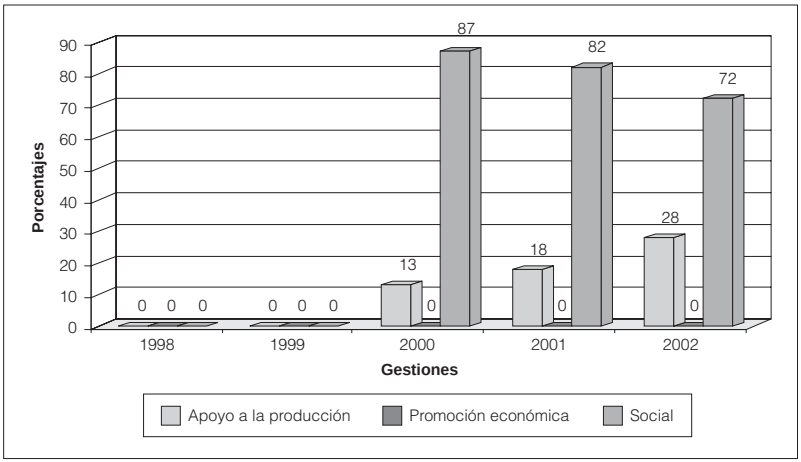
2.3.2. Inversión realizada por áreas

En el gráfico siguiente se expone que los mayores niveles de inversión en los tres años en los cuales se tuvo acceso a la información estuvieron dirigidos hacia el área social, llegando al 87% en la gestión 2000, con la ejecución de proyectos como sistemas de agua potable, centros de salud y proyectos de educación y fomento al deporte, y sólo el 13% estuvo dirigido hacia el apoyo a la producción con proyectos como: construcción del mercado municipal, centros de acopio de castaña y proyectos municipales de electrificación fotovoltaica. Por su parte, en el año 2001, el nivel de inversión en apoyo a la producción sufrió un pequeño incremento, alcanzando al 18% con la ejecución de

proyectos de mejoramientos de caminos, beneficiadoras de arroz, proyectos de criaderos de porcinos, de apicultura, procesadoras de yucas y la ejecución de diferentes proyectos agroforestales.

Entre los años estudiados, se aprecia el mayor nivel de inversión en el área relacionada con el desarrollo económico local en el 2002, llegando al 28% de todos los recursos invertidos en la gestión para la ejecución de proyectos de infraestructura productiva como criaderos de cerdos, beneficiadoras y centros de acopio de arroz, proyectos agroforestales y el pago de estudios de factibilidad de diez proyectos productivos a ser financiados por el Fondo de Inversión Productiva y Social, los cuales han sido ejecutados en su totalidad con recursos HIPC II de alivio a la pobreza.

Gráfico 3
Puerto Rico: Inversión realizada por áreas



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ejecuciones presupuestarias gobierno municipal de Cobija.

A manera de conclusión, se puede decir que, a partir de la gestión 2000, hubo un proceso inversamente proporcional entre las áreas estudiadas: en forma decreciente en la ejecución de los proyectos del área social y creciente en el área de apoyo a la producción, alcanzando sólo el 13% el 2000, el 18% el 2001 y el 28% en la gestión 2002, lo que

demuestra que los cambios que se han dado en la inversión pública en el municipio de Puerto Rico se refieren a la reducción de las inversiones en el área social. Pero, a pesar de existir ese descenso, aún siguen siendo las predominantes en este municipio. Por su parte, en el sector de apoyo a la producción, la brecha entre una gestión y otra es significativa, lo que expresa que no obstante de existir un ascenso en las inversiones en área de la producción, éstas siguen siendo bajas en relación con el sector social. Esto se debe a que los sectores que demandan los cambios en las inversiones siguen siendo excluidos en los procesos de planificación o, en su defecto, a que el gobierno municipal no tiene políticas públicas definidas para revertir estos efectos.

En resumen, se puede decir que se está asistiendo a una realidad donde en lo local aún no se están generando economías externas a la inversión municipal que den lugar al surgimiento de empresas especializadas, que logren una articulación de actividades productivas por medio de la cadena de valor entre los recolectores, las empresas que suministran o habilitan a los intermediarios con los que se encargan de procesar el producto final.

3. La visión de las autoridades municipales y representantes de la sociedad civil

Puerto Rico, municipio eminentemente rural con escasa población, presenta condiciones favorables para el establecimiento de una visión compartida entre sus actores para promover procesos de desarrollo económico local.

3.1. Conocimiento sobre el desarrollo económico local

Autoridades municipales

En cuanto al grado de conocimiento que tienen las autoridades municipales sobre el desarrollo económico local, se pudo constatar que la mitad de las autoridades municipales no tienen conocimiento sobre lo que significa el desarrollo económico local, mientras que los demás tienen un conocimiento básico sobre la temática.

> "Llevar proyectos a las comunidades para generar fuentes de trabajo" (Entrevista: Abel Pérez, concejal).

Se puede advertir que las autoridades municipales relacionan el desarrollo económico local con la generación de empleo, especialmente promovido por el gobierno municipal, en apoyo directo a las actividades productivas de las comunidades.

En algunos casos, se concibe al desarrollo económico local como desarrollo local o social, que se traduce en la priorización de la inversión en infraestructura de educación y salud. Se pueden rescatar percepciones que integran los componentes sociales, de servicios y la actividad económica privada.

> "Sentar las bases en salud, educación y caminos para vincular a las comunidades, incursionar en el turismo, crear mini empresas" (Entrevista: Oscar Bowles, alcalde).
>
> "El desarrollo económico busca mejorar el nivel de vida, busca nuevas formas de trabajo con proyectos que den dinero para las familias" (Entrevista: Fátima Rodríguez, concejala).

Estas percepciones tienen incidencia en la definición de políticas municipales, aunque de manera parcial, ya que aún no se ha profundizado en las acciones de promoción que contribuyan al fortalecimiento de las iniciativas emprendedoras en el municipio.

Representantes de la sociedad civil

En el conocimiento básico que expresan los representantes de la sociedad civil, sólo el 11% manifestó no conocer lo que significa el desarrollo económico local; los demás, es decir, el 89%, tienen un conocimiento básico. Como parte de este conocimiento, el 60% de los entrevistados manifestó una vinculación directa del desarrollo económico local con la generación de empleos e ingresos. La importancia radica en resaltar los diferentes matices en la representación del desarrollo económico local que tienen quienes representan a la sociedad civil.

De manera general, existe también una vinculación con la generación de empleo y mejora de la calidad de vida de la población.

> "Como desarrollo económico local no he escuchado mucho, pero como desarrollo sí, tiene que ver con la realización de proyectos de caminos en varias comunidades, proyectos de energía eléctrica, que mejoren los niveles de vida de la gente, agua potable y salud" (Entrevista: Jesús Vargas ex representante del Comité de Vigilancia).

Un rasgo importante que se plantea se refiere a una metodología de planificación, que incluye la opinión de la ciudadanía y su incorporación en la gestión municipal.

> "Desarrollo pensado desde abajo, no como siempre ha sido, de arriba hacia abajo" (Entrevista Juan Carlos Egüez, representante OTB).

De manera general, se puede decir que, en el municipio de Puerto Rico, tanto las autoridades como los representantes de la sociedad civil tienen un conocimiento básico que se orienta hacia el desarrollo económico local.

3.2. La percepción sobre el desarrollo económico local

Los intereses y deseos, lo que piensan y lo que quieren los diferentes actores municipales se han puesto de manifiesto en el transcurso de la investigación; éstos se refieren a los actores, la orientación de las acciones y el rol del gobierno municipal para impulsar procesos de desarrollo económico en el nivel municipal.

3.2.1. Los actores del desarrollo económico local

Según la visión de las autoridades y representantes de la sociedad civil, son las comunidades los actores fundamentales del desarrollo económico local en el municipio.

"Convertir a la comunidad en productiva", "proyectos para mejorar la comunidad" son manifestaciones que relievan la significancia de las comunidades campesinas. En esta acepción se pone de manifiesto el hecho de que las comunidades se identifican como unidades productivas.

Aunque Puerto Rico tiene una pequeña población concentrada considerada como "urbana", se plantea, además, una alianza entre la población concentrada —de los barrios— y la de las comunidades, lo cual puede verse como una articulación importante en cuanto a los roles para el abastecimiento y de servicios.

También se identifica a las empresas y microempresas como actores que deben estar involucrados en los procesos de desarrollo económico local. En esta perspectiva se señala a los intermediarios acopiadores de castaña y a los que intervienen en la actividad comercial.

3.2.2. La orientación de las acciones económico-productivas

La mayor parte de las acciones deben estar orientadas hacia la asistencia a las comunidades campesinas en el propósito de que sean "productivas". La orientación de la producción es para el autoabastecimiento familiar y la comercialización.

> "La comunidad está de acuerdo en desarrollar proyectos agrícolas, hortalizas para consumo familiar, sembrar chocolate, café, copoazú, piña, productos que se pueden comercializar en Cobija o Riberalta" (Entrevista: Gaspar Montero, representante comunidad Irak).

Otro de los rubros importantes identificados son el turismo y la industria, dado el potencial existente y la ubicación estratégica del municipio.

> "La visión que se tuvo del municipio es convertirlo en punto turístico por su buena ubicación estratégica y eso se lo logra contando con un proyecto completo de energía eléctrica para que así también se puedan asentar empresas, comercio y sobre todo beneficiadores" (Entrevista: Jesús Vargas, ex representante del Comité de Vigilancia).

Por lo manifestado, se deben sentar las bases para desarrollar procesos productivos más eficientes y de mayor dimensión, a través del aprovechamiento de los recursos existentes.

3.2.3. Recursos

De acuerdo a las entrevistas, se evidencia que los factores potenciales que identifican las autoridades municipales son los recursos naturales, especialmente los forestales y, entre ellos, la castaña, ya que la confluencia de los ríos Manuripi y Tahuamanu convierte a Puerto Rico en uno de los principales centros de acopio de este producto.

La ubicación del municipio, especialmente de su capital Puerto Rico, es otra de las potencialidades susceptible de ser aprovechada.

Se cuenta con una vocación agrícola en las comunidades orientada al abastecimiento familiar e, inclusive, para la provisión de un mercado interno.

3.3. El rol del gobierno municipal desde la visión de sus actores

3.3.1. Paternalista

La representación de la sociedad civil tiene una visión paternalista del rol, en la cual el gobierno municipal "debe dar todo" o casi todo a las comunidades del municipio para que puedan producir.

> "Requerimos ayuda de la alcaldía con herramientas para la actividad agrícola, motosierra, picota, azadón para huertas comunales" (Entrevista: Gaspar Montero, representante comunidad Irak).

También se tiene la percepción de que a través de la ejecución directa de proyectos, el gobierno municipal debe generar empleo, sean los proyectos ejecutados en las comunidades como en el área concentrada de Puerto Rico.

3.3.2. Planificador y gestor de recursos

La gestión de financiamiento de ONGs e instituciones privadas es uno de los principales roles que se le asignan al gobierno municipal, lo cual es compartido por los representantes de la sociedad civil y las mismas autoridades municipales.

> "El gobierno municipal debe ser el que busca financiamiento o vincularse con otras entidades para realizar proyectos que beneficien a todos" (Entrevista: Fátima Rodríguez, concejala).

Se demanda que exista mayor acompañamiento en el seguimiento a los proyectos que ejecuta el gobierno municipal en las comunidades, para lograr resultados en la producción.

3.3.3. Promotor del desarrollo económico local

En cuanto a su rol de promotor del desarrollo, se pueden evidenciar diferentes aspectos, como gestión de recursos, proveedor de asistencia técnica a las comunidades, especialmente en lo que se refiere a las actividades agrícolas, agroforestales y al manejo de recursos,

> "...buscando técnicos para enseñar tanto en la teoría como en la práctica sobre proyectos productivos de cítricos y hortalizas, para generar empleos después de la zafra de la castaña" (Entrevista: Einar Dury, representante OTB).

La búsqueda de mercados es otra de las áreas identificadas, ya que la población requiere mercado de alcance local o nacional para sus diferentes productos.

Según las autoridades municipales debe generar en las comunidades una concientización para que se prioricen proyectos productivos,

> "… promoviendo actividades productivas en las comunidades, apoyando para que haya un cambio de prioridades en las comunidades, a través de talleres de capacitación" (Entrevista: Abel Pérez, concejal).

A manera de conclusión, se puede decir que las diferentes expresiones planteadas demuestran una vinculación importante hacia el aprovechamiento de los recursos existentes y el apoyo a las actividades productivas desarrolladas en el municipio. Las visiones de las autoridades y de quienes representan a la sociedad civil en el municipio tienen básicamente dos orientaciones: la producción agrícola para el abastecimiento local y el aprovechamiento de su ubicación estratégica dada la confluencia de ríos de singular importancia y la carretera troncal que permite vincularse con Cobija y Riberalta, aspectos que pueden ser aprovechados para promover procesos de desarrollo económico local.

4. La capacidad institucional del gobierno municipal de Puerto Rico para promover el desarrollo económico local

4.1. Estructura y funciones de la instancia deliberativa

El Concejo Municipal de Puerto Rico, como instancia representativa, deliberativa, normativa y fiscalizadora, aprueba las políticas municipales, cuidando su correspondencia con las prioridades de desarrollo del municipio.

El Concejo Municipal se estructura con base en comisiones de trabajo, organizadas en función a la orientación y tipo de desarrollo institucional de cada gobierno municipal. Las comisiones establecidas en el Reglamento Interno del Concejo Municipal son: Comisión de Gobierno Municipal y Promoción Económica, de Desarrollo Ciudadano y Territorial, de Desarrollo Institucional Municipal y de Desarrollo Humano Sostenible.

La comisión encargada de la temática del desarrollo económico local es la de Gobierno Municipal y Promoción Económica, la misma que tiene la función principal

de “promover, gestionar e impulsar el desarrollo económico del municipio” (Art. 19, num. 17 del Reglamento Interno).

Las acciones que se promovieron desde el Concejo Municipal han sido: la aprobación de la ejecución de los proyectos productivos en las comunidades del municipio, reuniones con los productores ganaderos y SENASAG, aprobación de los instrumentos internos en el municipio para la venta de carne vacuna. Como acciones de fiscalización se han realizado la inspección de la construcción de caminos y el contacto con la cooperativa COINACAPA encargada del acopio y procesamiento de la castaña.

4.2. Estructura y funciones del ejecutivo municipal

En el gobierno municipal de Puerto Rico no existe una unidad encargada de la promoción del desarrollo económico local. Las acciones son promovidas por el equipo técnico, especialmente por la unidad forestal. Las funciones establecidas en la normativa vigente son poco conocidas y los proyectos de apoyo a la producción se ejecutan prácticamente por la demanda de las comunidades.

4.3. Sistema de planificación y recursos financieros

4.3.1. La planificación municipal

La práctica tradicional de planificación en el municipio de Puerto Rico respondía a decisiones que se tomaban entre el alcalde, los concejales y el equipo técnico de la institución, solicitando en primera instancia a las comunidades la elaboración del listado de necesidades, ya que, pese a existir las demandas priorizadas para cinco años en el PDM, este requerimiento se hacía igualmente cada gestión para incorporar estas demandas en el POA. Luego de contar con las lista de demandas, se establecía el sistema de relaciones para priorización y definición de las demandas, tomando como criterios de decisión la ubicación de la comunidad, la influencia de poder y la presión social para decidir cuáles proyectos contarían con financiamiento. En esa fase, se preveían los porcentajes necesarios para diferentes sectores exigidos por disposiciones gubernamentales.

Posteriormente a esta etapa, en que la se improvisaban los procedimientos, a partir del año 2001, la Asociación de Municipalidades de Pando (AMDEPANDO), como instancia de coordinación regional-municipal de todos los municipios del sistema

asociativo departamental, ha impulsado la difusión y capacitación para conocimiento de las autoridades ediles del Modelo de Gestión Municipal Participativa (MGMP).

Grado de conocimiento de la normativa

El 67% de las autoridades municipales de Puerto Rico manifestó tener conocimiento sobre la normativa para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, lo cual demuestra que se han involucrado en el proceso de elaboración de este documento. De la misma forma, el 83% de las mismas autoridades municipales manifestó también tener conocimiento de la normativa para la formulación del Programa de Operaciones Anual, lo que pone de manifiesto que ha habido mayor involucramiento en la elaboración de los documentos de la planificación y mejor apropiación y manejo de los instrumentos internos que utiliza el municipio.

En cuanto a los representantes de la sociedad civil, más de la mitad (58%) expresan no tener conocimiento sobre la normativa de formulación del PDM; sobre el conocimiento de la normativa para la formulación del POA, el 84% de estos representantes revela no conocer la normativa.

A manera de conclusión, se puede decir que solamente las autoridades municipales manifestaron tener conocimiento sobre la normativa para la formulación del PDM y el POA, mientras que ocurre lo contrario con los representantes de base, mostrando que, en este caso solamente, ha habido mejor y mayor participación de las autoridades municipales y no así de los demás actores, los cuales no han sido convocados y, por tanto, no han tenido mayor apropiación y participación.

Monitoreo y evaluación del PDM y del POA

El 50% de las autoridades municipales del gobierno municipal de Puerto Rico entrevistadas expuso que no se realizaba la evaluación del cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal, lo cual muestra que este documento sigue siendo solamente una formalidad restringido a cumplimiento de exigencias legales.

Para la planificación de corto plazo, es decir, el POA, el 67% de las autoridades municipales afirmó conocer que se realizaba su evaluación; de esto puede suponerse que, como instancia legislativa, se evalúa el cumplimiento a través de la consideración o aprobación de la ejecución presupuestaria presentada al Concejo Municipal, en forma cuatrimestral y también en la realización de los informes del encuentro de avance dirigidos a la sociedad civil.

Sin embargo, el 84% de los representantes de base —en contraposición a las autoridades municipales— manifestó que no se realizaba la evaluación del PDM, guardando una relación diferenciada entre ambas instancias; a su vez, el 58% de los representantes de base opinó que no se realiza la evaluación del POA, lo cual demuestra que la información que se procesa o se ejecuta en el municipio no baja a las organizaciones de base; por ello, es notorio el desconocimiento sobre el cumplimiento de la evaluación de este documento.

De manera conclusiva se puede decir que las autoridades municipales y los representantes de base del municipio de Puerto Rico muestran que no existe un mismo nivel de conocimiento en cuanto a la normativa del PDM y del POA, así como los referidos al cumplimiento de la evaluación de ambos documentos.

4.3.2. La visión del PDM en relación con el desarrollo económico local

En el municipio de Puerto Rico la visión general planteada en el Plan de Desarrollo Municipal para el quinquenio 1998-2002 está definida en función a la principal aptitud del municipio, que es la agroforestal, considerando las características físicas y naturales, la abundancia de recursos forestales y la larga tradición extractiva de la región en su conjunto.

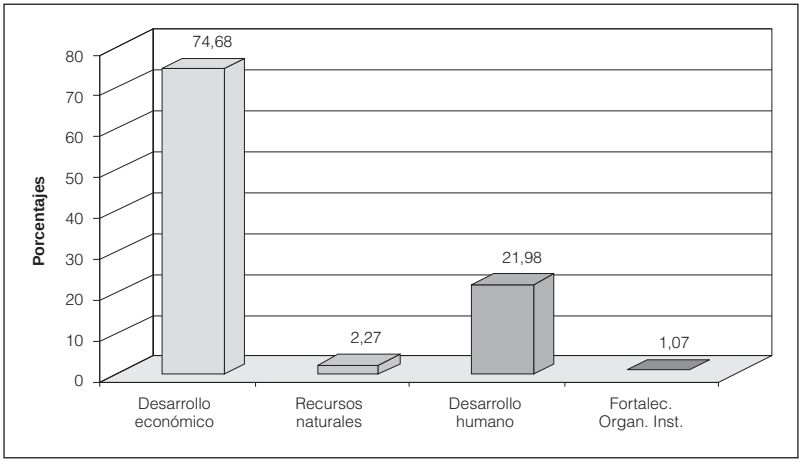
Así, se incorporan los programas de: Desarrollo Económico, Recursos Naturales y Medio Ambiente, Desarrollo Humano y Fortalecimiento Organizativo Institucional.

4.3.3. Análisis del Plan de Inversión del PDM en relación con el desarrollo económico local

El PDM del gobierno municipal de Puerto Rico asigna el 74,68% del total de los recursos al Programa de Desarrollo Económico, incorporando proyectos como capacitación y asistencia técnica para producción agroforestal y agrícola, mejoramiento de caminos, electrificación rural y centros de beneficiamiento de arroz. En el Programa de Recursos Naturales se incluyen proyectos como apoyo a la gestión de la Reserva Manuripi y la Unidad Forestal, con el 2% de los recursos; el 22% de todo el presupuesto se destina al Programa de Desarrollo Humano, incorporando a los sectores del área social como salud, educación, saneamiento básico, urbanismo, cultura y deporte y, por último, el 1% de los recursos está destinado al Programa de Fortalecimiento Organizativo e

Institucional, para apoyar el fortalecimiento de la capacidad administrativa y financiera del gobierno municipal.

Gráfico 4
Puerto Rico: PDM: Asignación de recursos por programas



Fuente: PDM Puerto Rico.

Como se puede apreciar, el gobierno municipal de Puerto Rico ha consignado la mayor parte del presupuesto del PDM al Programa de Desarrollo Económico, cuyo objetivo general consistía en diversificar y mejorar la producción agroforestal y pesquera y tenía como objetivo específico el promover la implantación de proyectos productivos orientados al uso sostenible de los recursos naturales.

El promedio general de ejecución del 75% de los recursos que inicialmente fueron programados para la ejecución del Programa de Desarrollo Económico en el PDM, a los que se adicionó el 2% asignado al Programa de Recursos Naturales, apenas alcanza en los cinco años al 22% de proyectos relacionados con el desarrollo económico local, mientras que, por su lado, para el área social inicialmente se programó el 22%, con un nivel de ejecución que se ha triplicado en esos cinco años, alcanzando al 78%. Esta es una clara evidencia de que sigue prevaleciendo la ejecución de proyectos en el área social.

La programación del PDM para el Programa de Desarrollo Económico comprende los siguientes subprogramas: Tenencia de Tierra, Agroforestal, Agropecuario, Infraestructura Productiva, Transporte y Energía; se evidencia una asignación significativa en la programación al subsector Transporte, con el 48% de los recursos, lo cual demuestra que casi la mitad de la demanda de las OTB's estuvo orientada a las acciones vinculadas con el desarrollo económico local, incorporando proyectos tales como los embarcaderos sobre el río Orthon y Madre de Dios y el mejoramiento de los caminos vecinales del municipio.

Cuadro 6
Puerto Rico: Asignación de recursos al programa de desarrollo económico en PDM

Sub-Programas	Monto en $us	%
Tenencia de tierra	1.000.000	22,50
Agroforestal	331.000	7,45
Agropecuario	443.500	9,98
Infraestructura productiva	82.000	1,85
Transporte	2.121.700	47,75
Energía	465.000	10,47
Total	**4.443.200**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM.

En el subprograma de tenencia de tierra, se programó el saneamiento técnico jurídico de las tierras del municipio, con el 23% del presupuesto de este programa. De la misma forma, en el subprograma agroforestal se programaron diferentes procesos de capacitación y asistencia técnica para la producción agroforestal; en el subprograma de energía se contemplaron sistemas de electrificación en las comunidades rurales; en el subprograma agropecuario se incluyeron proyectos de criaderos de peces, capacitación y asistencia técnica para la producción hortícola y agrícola y en el subprograma de infraestructura productiva se introdujeron los proyectos pequeños como peladoras de arroz a diferentes comunidades rurales.

A manera de conclusión, se puede apreciar que, en esta importante etapa de planificación a largo plazo, aprovechando su ubicación estratégica y otras potencialidades,

de manera muy clara el municipio de Puerto Rico ha destinado la mayor cantidad de sus recursos al Programa de Desarrollo Económico porque visualizó que, invirtiendo en el sector transporte, podrá contar en el futuro con caminos vecinales en buen estado y la construcción de embarcaderos para facilitar la comercializaron de los productos del municipio hacia los centros de consumos más próximos, como Cobija.

4.3.4. El Plan de Desarrollo Municipal y el Programa de Operaciones Anual

A través de este análisis se trata de mostrar el grado de cumplimiento del PDM a través de los POA's, vale decir, conocer en qué medida se cumple o respeta lo que se ha planificado en proyectos de desarrollo económico local en el PDM y también conocer el grado de cumplimiento del POA a través de la ejecución presupuestaria de cada año.

Correlación entre el PDM y el POA

Dado que el PDM ha sido elaborado justamente en el periodo de estudio 1998-2002, para esta evaluación ha sido necesario cuantificar todos los proyectos de desarrollo económico local programados en el PDM e incorporados nuevamente en el POA, con la finalidad de verificar el nivel de cumplimiento de las demandas planteadas en los procesos de planificación participativa.

Cuadro 7
Programación del PDM
y su correspondencia con el POA

Municipio: PUERTO RICO	1998		1999		2001		2002	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Proyectos DEL del PDM que coinciden con el POA	10	59	2	14	2	29	0	0
Proyectos DEL del PDM que no figuran en el POA	7	41	12	86	5	71	6	100
Total proyectos DEL del PDM	**17**	**100**	**14**	**100**	**7**	**100**	**6**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM y POAs.

En la primera gestión del PDM, vale decir, en 1998, el 59% de los proyectos de desarrollo económico local programados figuró también en el POA de la gestión, mientras que el 41% no fue incluido en la programación de ese año; las programaciones de los años siguientes fueron también reduciéndose hasta llegar a que ninguno de los

proyectos del PDM fue incluido nuevamente en el POA del 2002. El municipio de Puerto Rico tiene un promedio general de cumplimiento de la programación de 29%, mostrando que, a medida que van transcurriendo los años, va rebajando su cumplimiento; o sea, al inicio se cumple mejor con lo planificado que en los últimos años.

Correspondencia entre el POA y el PDM

En esta correspondencia se trata de realizar una evaluación partiendo del POA, tratando de determinar el porcentaje de proyectos del POA que provienen del PDM o que son improvisados o cambiados.

Cuadro 8
Puerto Rico: Proyectos del POA comparados con el PDM

Municipio: PUERTO RICO	1998		1999		2001		2002	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Proyectos DEL del POA que coinciden con PDM	10	91	2	25	2	33	1	4
Proyectos nuevos DEL en el POA	1	9	6	75	4	67	24	96
Total proyectos DEL del PDM	**11**	**100**	**8**	**100**	**6**	**100**	**25**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM y POAs.

Se puede apreciar que, en el año 1998, se programaron en el POA 11 proyectos de desarrollo económico local, el 91% de los cuales procedía o coincidía con el PDM, mientras que el 9% restante eran proyectos nuevos o improvisados. La correlación fue menor cada año; así se ve que, en el año 1999, el 25% de los proyectos procedía del PDM y el 75% era nuevo, llegando en el año 2002 solamente al 4% de proyectos coincidentes con el POA, mientras que el 96% fueron nuevos proyectos, ya sea solicitados por las comunidades o improvisados por las autoridades municipales.

De lo anterior se infiere que, en su momento, en la elaboración del PDM hubo un alto nivel de programación de proyectos relacionados con el desarrollo económico local, pese a la nula participación en este proceso de los actores económicos productivos presentes en el municipio.

5. La visión y participación de los actores económicos en el desarrollo económico local

5.1. La actividad económica y sus actores

Las principales actividades económicas identificadas en el municipio de Puerto Rico están relacionadas con la extractiva forestal principalmente de castaña, agricultura de subsistencia y autoconsumo de pequeños agricultores que radican en las comunidades, pesca para el abastecimiento de mercado de Cobija y local y un naciente comercio que radica en la sede del municipio de Puerto Rico, que se irradia hacia las demás comunidades.

También existe en Puerto Rico (capital) una dinámica económica ligada a la pesca comercial y deportiva, que atrae a un significativo número de visitantes tanto nacionales como extranjeros, lo que ha permitido la instalación de una incipiente infraestructura hotelera.

En la comunidad Puerto Rico, sede del gobierno municipal, se ha identificado la presencia de la Asociación AARENARMAPA, la más representativa de la provincia Manuripi, que aglutina a los propietarios barraqueros que se dedican a la actividad extractiva con 42 afiliados activos que viven en la provincia Manuripi; la Asociación de Pescadores y la Cooperativa Integral Agroextractivista Campesina Pando (COINACAPA), que aglutina a recolectores de castaña tanto del municipio de Puerto Rico como de San Lorenzo, Filadelfia y El Sena del departamento de Pando.

La actividad económica está condicionada por la presencia del sector privado que se dedica a actividades productivas y comerciales, con una fuerte presencia de intermediarios de la castaña, así como también de recolectores campesinos que se dedican a la actividad extractiva.

Cabe destacar que en el municipio de Puerto Rico existen grandes potencialidades de recursos naturales, especialmente en el área donde se concentran las comunidades; sin embargo, la falta de condiciones para promover su transformación imposibilita una mayor dinamización de su economía. Los actores económicos identificados en el municipio se vinculan con las actividades extractivas, productivas y de servicios.

5.2. Visión y conocimiento sobre el desarrollo económico local

En Puerto Rico, por lo general, no hay un conocimiento de la temática del desarrollo económico local; esto se expresa cuando la mitad del total de los actores económicos

entrevistados vincula el desarrollo económico local con la generación de empleo e ingresos y actividades productivas y la otra mitad de los entrevistados respondieron no conocer.

Los actores económicos identificaron como una debilidad del sector el no tener una visión de desarrollo económico que les permita articular una visión compartida entre municipio, prefectura y actores, en función al aprovechamiento de sus potencialidades, el mercado para la producción local, la especialización de la producción por micro regiones y mejorar la calidad de vida de la población.

En Puerto Rico, la visión de desarrollo de los actores económicos está en construcción, no existe una visión compartida, debido a una diversidad de actividades ligadas al comercio y a la intermediación de la castaña.

> "... En el municipio no hay visión de desarrollo económico" (Entrevista: Alfonso Almaraz. Presidente AARENARMAPA).

De igual manera, su participación está condicionada por la exclusión del sector en la planificación municipal y la ausencia o debilidad institucional para articular la visión de todos los actores económico-productivos.

5.3. Rol asignado al gobierno municipal

Consultados los actores económicos sobre cuál debería ser el rol del gobierno municipal para promover el desarrollo económico local, respondieron que el gobierno debe promover proyectos que generen ingresos para las familias campesinas, así como también debe ser el articulador entre el sector público y privado. Esto implica que el gobierno municipal debe implementar políticas públicas para prestar asistencia técnica de acuerdo a los proyectos que las comunidades demanden, mediante la creación de una instancia técnica que atienda la demanda potencial del sector productivo del municipio.

> "El municipio debe ser para nosotros, para nuestro sector, el articulador; debe aprobar ordenanzas para establecer actividades" (Entrevista: Alfonso Almaraz, Presidente de AARENARMAPA).

> "Necesitamos asistencia técnica, el municipio debe apoyar a la producción de acuerdo a los proyectos que la comunidad requiera (Entrevista: Saín Navarro, dirigente de la Cooperativa COINACAPA).

Desde la percepción de los actores económicos, el accionar del gobierno municipal debe ser más ágil en la respuesta a sus demandas y, especialmente, vincularlos con los momentos de la planificación municipal.

5.4. Propuestas

En el gobierno municipal de Puerto Rico los actores económicos manifestaron que, para mejorar la participación del sector económico en la promoción del desarrollo económico local, las autoridades municipales deben tener un visión de futuro que permita la incorporación de los sectores económicos en la planificación participativa municipal, sosteniendo, además, que como sector aportan con sus impuestos; sin embargo, no deciden cómo se ejecuta lo que le corresponde al municipio del que forman parte.

Por su parte, los actores económicos que se dedican a la transformación de la castaña en pequeña escala sostienen que su participación se debe dar en función a la actividad que realizan; por ello, consideran que la mejor forma de participar en el desarrollo económico local es "procesando nuestras materias primas, especialmente la castaña, buscando mercados para tener mejores precios para la producción local".

Desde 1998, el gobierno municipal de Puerto Rico contó con instituciones de desarrollo que apoyaron el fortalecimiento de la gestión municipal, especialmente en el tema forestal, recibiendo asistencia técnica en la etapa de conformación y consolidación de la Unidad Forestal Municipal por parte del Instituto para el Hombre la Agricultura y la Ecología (IPHAE), entidad que cofinanció actividades relacionadas con asistencia técnica en el saneamiento de la tierra y agroforestales. Otro aporte importante que brindó esta institución fue el apoyo a comunidades campesinas en la elaboración de sus planes de ordenamiento prediales y en la elaboración de planes de manejo comunales para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales que cuentan las comunidades, lo que les ha permitido mejorar sus ingresos.

CAPÍTULO SIETE

Desarrollo económico local en el municipio de Gonzalo Moreno

1. Caracterización del municipio de Gonzalo Moreno

1.1. Aspectos generales

El municipio de Gonzalo Moreno se encuentra ubicado al Sudeste del departamento de Pando; se caracteriza por ser una zona con paisajes planos a fuertemente ondulados con suelos profundos y muy recientes; también están presentes amplias llanuras de inundación o llanuras aluviales que sirven de diques naturales, meandros amplios o meandros abandonados con pendientes de 0% a 5% de los principales ríos, particularmente en el río Madre de Díos. La altitud promedio del municipio es de 150 m.s.n.m.

Los pisos ecológicos pertenecen a la cuenca amazónica boliviana y presentan dos grandes ecosistemas: bosque húmedo tropical de tierra firme, donde se ubican los bosques y están asociados a suelos profundos, arcillosos y pobres en nutrientes, y bosques de llanuras aluviales que bordean y delimitan los bosques de tierra firme. En términos generales, los suelos son físicamente buenos, pero químicamente pobres; sin embargo, poseen una buena estructura superficial y mejores condiciones de suelo que los que se encuentran en las llanuras aluviales de las orillas de los ríos Madre de Dios y Beni (Mancomunidad Madre de Dios, PDMM, 2002: 20).

El municipio Gonzalo Moreno es la Primera Sección de la Provincia Madre de Dios y está constituido por dos cantones: Cantón Agua Dulce, cuya capital es Puerto Gonzalo Moreno, y Cantón Trinidad, cuya capital es Portachuelo. La capital del municipio, Puerto Gonzalo Moreno, se halla ubicada a 600 km de la ciudad de Cobija. El municipio limita al Norte con el río Madre de Dios, al Oeste con el municipio San Lorenzo y al Sudeste

con el río Beni. Se halla dividido en 4 distritos predominantemente rurales y en su territorio se encuentran asentadas 23 comunidades campesinas e indígenas. Tiene una extensión territorial de 1.770 km^2 que representan el 13,45% del total de la provincia (Mancomunidad Madre de Dios, PDMM, 2002: 21).

El municipio cuenta con una población de 3.810 habitantes, 53% son hombres y 47% son mujeres, representando aproximadamente a 677 familias con un promedio de 5,63 miembros por familia. Presenta un crecimiento intercensal de 3,19% y una densidad poblacional de 2,15 habitantes por km^2 (INE, 2001).

La dinámica poblacional está marcada por un despoblamiento rural con flujos emigratorios principalmente hacia las ciudades de Riberalta y Guayaramerín y, en menor magnitud, hacia Cobija. El flujo inmigratorio hacia el interior del municipio se da por pobladores que retornan temporalmente al área rural para la zafra de la castaña que se desarrolla entre los meses de diciembre a marzo. Este patrón de conducta migratoria puede ser temporal o definitivo, ambos en función a la estacionalidad, edad, sexo y ocupación.

El municipio presenta un Índice de Desarrollo Humano considerado medio, ubicándose en el cuarto lugar en el ranking departamental y el 90avo. lugar en el ranking nacional (PNUD, 2004). Sin embargo, pese a la inversión pública realizada, se evidencia un incremento en las condiciones de pobreza de la población, ya que en el año 1992 era de 96,5% y en el año 2001 del 98,8%, ocupando el 6to lugar con referencia a los índices de reducción de pobreza en los municipios de Pando. Esto lleva a preguntarse cuál es la incidencia de la inversión pública en el municipio.

La cobertura del servicio de agua por cañería es del 4% de toda la población, con deficiencias en cuanto a la potabilidad de la misma. El servicio se concentra básicamente en las comunidades de Gonzalo Moreno, Las Piedras y Agua Dulce. El servicio de alcantarillado no existe y el servicio sanitario (letrinas) alcanza al 7% de la población. Por su parte, el alumbrado público y domiciliario en la capital del municipio es generado mediante energía fotovoltaica, alcanzando una cobertura de 5,25%; en otras comunidades de menor importancia, la energía es producida mediante generadores utilizando combustible para su funcionamiento y en algunas comunidades también existen generadores de uso familiar.

Los servicios de comunicación siguen siendo limitados, se realizan mediante DITER, ENTEL y radioaficionados. Los servicios de telefonía de ENTEL son únicamente

mediante cabinas públicas para la conexión nacional e internacional. No se cuenta con servicio de Internet.

La red vial del municipio está compuesta por caminos vecinales internos de tramos que se conectan entre comunidades, transitados por vehículos pequeños. El municipio se encuentra conectado a la red departamental y nacional a través de Riberalta. Actualmente se encuentra en etapa de ejecución el camino Dativiti-Gonzalo Moreno, con la apertura de 97 kms que vinculará directamente al municipio con la red fundamental del departamento de Pando.

La red aeroportuaria se limita a una pista de tierra para aterrizaje de aviones de pequeño porte (avionetas), ubicada en la sede del municipio, Puerto Gonzalo Moreno. Las características de la zona favorecen el transporte fluvial, cuya red la constituyen los ríos Beni y Madre de Dios, que vinculan a las comunidades con el resto del departamento; esta red abarata el costo del transporte de personas y productos de la zona hacia los centros de consumo más próximo como Riberalta. Por la dimensión de los ríos, su navegabilidad está asegurada durante todo el año.

1.2. Breve aproximación a la economía del municipio

Tradicionalmente, el espacio que hoy corresponde al municipio de Gonzalo Moreno estuvo ocupado por pobladores indígenas originarios (esse-ejjas, tacanas y cavineños). La mayoría de las comunidades está asentada en los márgenes de los ríos y lagos, lo cual facilita su desplazamiento a través de los medios de transporte tradicionales como ser: canoas, callapos, embarcaciones de mayor tonelaje, etc., debido a que la riqueza del ecosistema natural les permite contar con productos aptos para el autoconsumo y el mercado.

El municipio de Gonzalo Moreno es rural y las principales actividades que dan sustento a la economía del municipio están centradas en el sistema forestal con el aprovechamiento de productos como la castaña, madera y palmito y la producción agrícola, complementada con la crianza de ganado menor.

En el municipio, la actividad forestal es importante y las familias son parte de ella en dos sentidos. En primer lugar, son recolectoras de castaña en sus propios predios, la cual es comercializada a intermediarios vinculados con las empresas de beneficiado ubicadas en la ciudad de Riberalta. En segundo lugar, son mano de obra no calificada para la recolección de castaña en propiedades privadas y, además, participan como mano de

obra en el proceso de beneficiado de castaña (quebradores de castaña). La recolección de la castaña es realizada mediante el sistema de "habilito" [1] y/o pago a destajo, contra entrega de la producción.

En la mayoría de las comunidades predomina la actividad agrícola orientada a la subsistencia o autoconsumo con la presencia de cultivos de producción anual, como el arroz, maíz, yuca, plátano, fréjol y cítricos. La producción pecuaria no es muy significativa. Estas familias, para completar sus necesidades alimentarias, tienen acceso a los recursos del bosque y de los ríos mediante la caza y la pesca.

En el municipio de Gonzalo Moreno, desde hace unos años atrás, las comunidades próximas a la ciudad de Riberalta están desarrollando una agricultura intensiva para la producción de hortalizas (tomate, zanahoria, lechuga, etc.), las que son comercializadas en la mencionada ciudad; de esta manera, la actividad agrícola genera un ingreso familiar complementario.

Las familias utilizan también el intercambio o trueque por productos no agrícolas que les permite completar su alimentación; esta modalidad es practicada como parte de la estrategia de sobrevivencia, ya que constituye la única alternativa para las comunidades más lejanas en tanto les posibilita un abastecimiento permanente durante todo el año.

Los recursos turísticos que presenta el municipio están relacionados con la riqueza de flora, fauna, ríos y lagos, éstos últimos son aptos para la pesca deportiva; también cuenta con las ruinas arqueológicas en la comunidad Las Piedras[2], que constituyen un potencial para procesos de desarrollo económico local.

Una de las actividades económicas que se desarrollan en el municipio es la explotación del oro aluvional en los ríos Madre de Dios y Beni, que está generando fuentes de trabajo a la población local e ingresos al gobierno municipal.

---

1 Bojanic (2003) define al sistema de habilito "como el conjunto de reglas (escritas o habladas) que reglamentan un pago adelantado en dinero o especie (este último principalmente referido a alimentos) a cambio de un trabajo o servicio que se prestará en el futuro, y usualmente implica que las personas deben trasladarse al bosque para recolectar castaña o antes el rayado de goma".

2 Las Piedras es una comunidad campesina que pertenece al municipio de Gonzalo Moreno; se encuentra próxima a las márgenes del río Beni. En este lugar se encuentran ubicadas las ruinas arqueológicas que llevan su nombre. Este lugar forma parte de la propuesta de turismo del "Triangulo Amazónico".

En Gonzalo Moreno no existe ningún servicio financiero; por ello, las operaciones tanto del sector público como privado se realizan en Riberalta por ser el centro urbano más próximo que cuenta con agencias bancarias.

2. Incidencia de la normativa y las políticas públicas

2.1. Cambios en la estructura del gobierno municipal

Las propuestas de desarrollo económico local fueron operativizadas mediante un conjunto de disposiciones legales (leyes y decretos) que implicaban y permitían modificaciones en la estructura de los gobiernos municipales.

En las entrevistas realizadas a las autoridades municipales y actores económicos sobre los cambios necesarios en la estructura del gobierno municipal para la constitución del municipio productivo, ellos respondieron desconocer las disposiciones legales. El alcalde de Gonzalo Moreno expresaba:

> "No conocemos el marco legal existente, por ello no hemos podido aprovecharlo, no hemos logrado conformar el CODEPES, ni crear la Unidad de Promoción Económica, como dice la Ley del Diálogo, por falta de apoyo y asesoramiento jurídico. Sin embargo, a pesar de no conocer el marco legal, hemos apoyado técnicamente a siete agrupaciones de productores en la elaboración de sus estatutos y reglamentos para el trámite de su personería jurídica y, de manera intuitiva, fuimos incorporando a los actores económicos, por la necesidad emergente de las agrupaciones que se fueron organizando y así hemos consolidado la presencia de las asociaciones de productores en nuestro municipio, con el apoyo técnico del JCP[3], lo hemos logrado" (Jorge Becerra Monje, alcalde municipal de Gonzalo Moreno).

En Gonzalo Moreno, el desconocimiento del marco legal no ha sido una limitante para que se implementen políticas públicas orientadas a promover el desarrollo económico local. Encarar acciones de apoyo a la producción abrió las posibilidades al gobierno municipal para definir políticas de desarrollo enfatizando en la vinculación interna del municipio, así como también para crear las condiciones para el turismo.

---

[3] Los JCP son jóvenes egresados universitarios que forman parte del Programa "Jóvenes contra la Pobreza" del Viceministerio de Participación Popular, para apoyar a los gobiernos municipales.

2.2. Cambios en el sistema de planificación

La planificación involucra a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de su propio desarrollo y debe ser realizada de "abajo hacia arriba". La norma de planificación municipal establecida hasta el año 2002 restringió la participación de los actores económicos y promovió sólo la participación de hombres y mujeres de comunidades, representantes de las OTB's y comités de vigilancia[4].

En el período 1998 al 2002, en lo que se refiere a la dificultad que presenta el enfoque del marco legal para la participación de los actores económico-productivos[5] en la planificación, se ve que ésta sólo tomó en cuenta la participación de la representación social. Por lo tanto, los actores económicos no fueron incluidos en la planificación municipal, por lo que ni los PDMs ni los POAs reflejan las demandas del conjunto de los actores del municipio.

No obstante de los cambios que se plantean a partir de la Ley del Diálogo Nacional (2001), abriendo espacios para la incorporación de los actores sociales y productivos en los procesos de planificación, el gobierno municipal de Gonzalo Moreno no se apropia de estos cambios substanciales en la normativa; sin embargo, se observan algunas variaciones en el contenido de la aplicación de políticas al incorporar a los actores económicos en acciones de promoción económica, donde se articulan los intereses del sector público y privado. Esto se explica mejor con lo sucedido con la Asociación de Turismo de la comunidad Las Piedras, donde el gobierno municipal asigna recursos económicos a través de la OTB de dicha comunidad para la construcción de infraestructura que contribuye a consolidar las acciones de dicha asociación.

2.3. Cambios en la inversión pública municipal

2.3.1. Asignación de recursos al gobierno municipal

Los recursos para la ejecución de proyectos y funcionamiento de la administración municipal provienen de la coparticipación tributaria, recursos propios (patente forestal de

---

4 Norma de Planificación Participativa Municipal. Arts. 15 y 41.

5 Para fines de la investigación, los actores económicos están representados por organizaciones de productores, tanto del área rural como urbana, y los productores individuales que desarrollan actividades privadas; ambos forman parte del espacio productivo territorial.

productos no maderables y otros) y recursos HIPC II. La evolución histórica de los recursos asignados contiene una amplia base legal, lo que le permitió al gobierno municipal de Gonzalo Moreno encarar inversiones en proyectos de infraestructura vial, de servicios y turísticos.

Cuadro 9
Gonzalo Moreno: Disponibilidad de recursos financieros
(Expresados en Bs.)

Años	Copart. tributaria	Recursos propios	HIPC II	Otros recursos externos	Total general	%
	41/113	20/210	44/115			
1998	522.936	1.561	-	-	524.497	10
1999	540.621	3.675	-	8.400	552.696	10
2000	513.118	82.453	-	376.666	972.237	18
2001	479.931	42.818	-	571.986	1.094.735	20
2002	534.288	45.335	1.754.193	42.108	2.375.924	43
Total	**2.590.894**	**175.842**	**1.754.193**	**999.160**	**5.520.089**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en la ejecución de recursos.

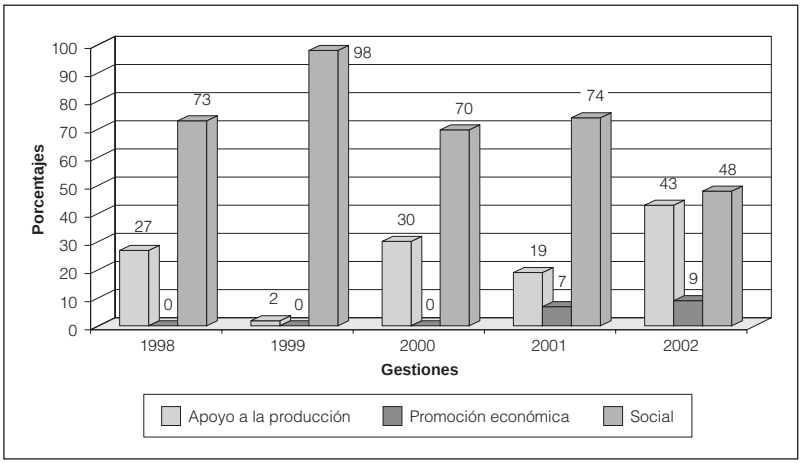
Como se puede apreciar, los recursos del gobierno municipal de Gonzalo Moreno en el periodo 1998 procedían exclusivamente de la coparticipación tributaria, a los que se sumaron en las gestiones 1999 y 2000 los recursos de la prefectura y del Fondo de Inversión Social (FIS). Los mayores incrementos se reflejaron durante las gestiones 2001 y 2002, el primero por los recursos provenientes de la Cooperación Holandesa (SNV) y el segundo, por la transferencia de los recursos HIPC II como parte de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, los cuales alcanzaron al 32% de todos los recursos percibidos en esos años.

2.3.2. Inversión municipal por áreas

Realizando un análisis de la ejecución presupuestaria por áreas, se puede valorar muy claramente que los mayores niveles de inversión en el municipio de Gonzalo Moreno estuvieron orientados al sector social con proyectos como centros de salud, proyectos educativos, de saneamiento básico e infraestructura rural, llegando al 73% en la gestión

1998; sólo el 27% estuvo dirigido hacia el apoyo a la producción con proyectos como: sistemas de energía eléctrica y construcción de centros de acopio, peladoras de arroz y algunos proyectos de fomento a la producción avícola y porcina. Asimismo, en la gestión 1999 se incrementó la inversión en el área social con el 98% de los recursos, mientras que la inversión en apoyo a la producción se redujo al 2%.

Gráfico 5
Gonzalo Moreno: Inversión por áreas



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el gobierno municipal.

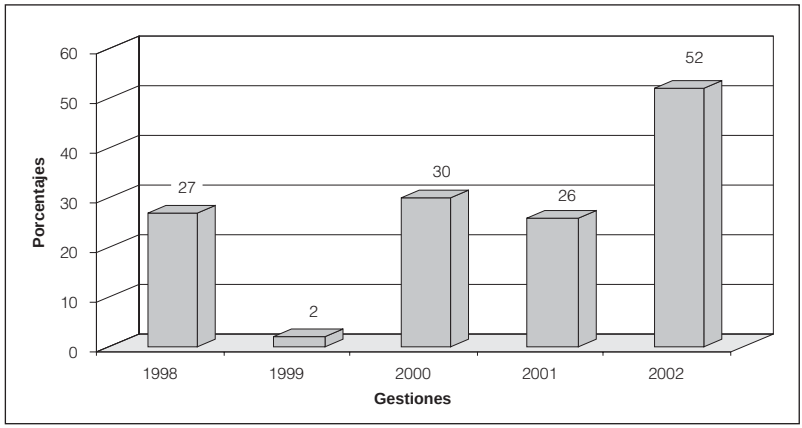
En los años 2000 y 2001, nuevamente se produjo un incremento en la inversión en proyectos de apoyo a la producción con el 30% y 19% respectivamente, con proyectos como apertura, mejoramiento de caminos y la construcción de centros de acopio.

2.3.3. Inversión municipal en el desarrollo económico local

En cuanto a proyectos de desarrollo económico local ejecutados, se tiene un porcentaje promedio del 21% durante el quinquenio 1998-2001, con una reducción considerable el año 1999. En la gestión 2002, se manifestó el mayor repunte en cuanto a la inversión en desarrollo económico local, llegando al 52% del total de los recursos invertidos. El 43% de estos recursos fue destinado al apoyo a la producción, con la ejecución

de proyectos de electrificación y de mantenimiento y consolidación de los caminos vecinales (con el 74% de los recursos ejecutados en la apertura y consolidación de caminos vecinales y en la construcción de puentes; por ejemplo, se construyeron 17 puentes financiados por el SNV), además de proyectos para la producción lechera, piscícola y agroforestal; el otro 9% estuvo destinado a proyectos de promoción económica, como promoción y difusión de actividades culturales y turísticas.

Gráfico 6
Gonzalo Moreno: Evolución de la inversión en desarrollo económico local



Fuente: Elaboración propia con base en información de ejecuciones presupuestaria.

Durante el periodo estudiado se registra un incremento de la inversión realizada por el gobierno municipal en el programa de desarrollo económico local, lo cual se debe a la incidencia de la asignación de los recursos HIPC a los gobiernos municipales.

A modo de conclusión y tomando en cuenta las tres líneas identificadas, se pudo establecer que los cambios en el municipio de Gonzalo Moreno se dieron sobre todo en la magnitud de los recursos invertidos como consecuencia de una mayor asignación. Sin embargo, no se dieron cambios en la estructura del gobierno municipal ni en los procesos de planificación implementados, en tanto no se promovió la participación de los actores económicos.

Los datos demuestran que las limitaciones y el desconocimiento del marco legal e institucional, que permite a los gobiernos municipales emprender el desarrollo local y elaborar políticas públicas relacionadas con la promoción económica, no fueron una traba para que el gobierno municipal de Gonzalo Moreno hubiera asumido acciones emprendedoras que se realizaron en el municipio de manera intuitiva.

3. La visión de las autoridades municipales y representantes de la sociedad civil

El municipio de Gonzalo Moreno, por sus características sociales, cuenta con diferentes actores (comunidades campesinas, comunidades indígenas, actores económicos) que lo distinguen del resto de los municipios de Pando. La visión de sus actores también demuestra una concepción más clara de lo que quiere la gente, los intereses individuales y colectivos son puestos de manifiestos de manera clara y sincera, lo que facilita el establecimiento de acuerdos en torno a un interés común: el desarrollo económico local.

3.1. Conocimiento sobre el desarrollo económico local

Como ya se ha mencionado, el conocimiento sobre el desarrollo económico local por parte de las autoridades municipales y de los representantes de la sociedad civil, que son los actores principales, incide en la definición de las políticas públicas municipales.

Autoridades municipales

Entre las autoridades municipales, el 25% no tiene conocimiento sobre lo que significa el desarrollo económico local; los demás tienen un conocimiento básico de la temática, el mismo que se conceptualiza como:

> "El desarrollo económico local es generar mayor ingreso, fuentes de trabajo en las comunidades, valorización de ciertos productos de la región, generación de mayores ingresos" (Entrevista: José Barba Palomequi, ex concejal).

O cuando se hace referencia a:

> "Capacidad de los gobiernos municipales para desarrollar políticas con base en una planificación con los actores sociales y económicos" (Entrevista: Mario Endara, concejal).

Sin embargo, pese a las deficiencias del conocimiento sobre el desarrollo económico local, estas conceptualizaciones han contribuido a la implementación de una política de fomento del turismo y las actividades productivas en el municipio.

Representantes de la sociedad civil

Cerca del 60% de los entrevistados manifestaron una vinculación directa del desarrollo económico local hacia la generación de empleo e ingresos. La importancia radica en resaltar los diferentes matices en cuanto a lo que entiende por desarrollo económico local.

Las diferentes expresiones planteadas demuestran otra vinculación importante hacia el aprovechamiento de los recursos existentes y el apoyo a las actividades productivas desarrolladas en el municipio.

> "El desarrollo económico local, a mi modo de ver, es mejorar la situación económica de las familias creando condiciones de trabajo en el municipio" (Entrevista: Cancio Tirina, ex representante OTB Miraflores).
>
> "Entiendo que tiene que ver con el progreso de la comunidad, con proyectos de criadero de cerdos, de ganado, que den recursos para el sustento de las familias" (Entrevista: Rubén Julio Tirina, representante OTB Miraflores).
>
> "Son las actividades de tipo económico que se desarrollan en un territorio que generan empleo e ingresos" (Entrevista: Jaime Medina, representante OTB Las Piedras).

Si se hace un análisis de las expresiones y consideraciones planteadas sobre lo que los representantes de la sociedad civil entrevistados manifiestan sobre el desarrollo económico local, se encuentra una riqueza conceptual en cuanto a los diferentes aspectos a tomar en cuenta que se manifiestan en: el aprovechamiento de las potencialidades económicas y productivas existentes, como parte de la implementación de políticas territoriales, orientado a lograr la mejora de la calidad de vida de los habitantes del municipio.

También existe un pequeño grupo que considera el desarrollo local como la inversión social en educación, salud y energía.

3.2. La percepción sobre el desarrollo económico local

3.2.1. Los actores de las acciones de desarrollo económico local

Se muestra coincidencia entre lo que plantean los diferentes actores del municipio, en el sentido que son las comunidades y sus productores quienes deben ser los sujetos hacia los que se deben orientar las acciones de promoción del desarrollo económico local.

En el municipio, la población eminentemente rural, organizada en comunidades, mantiene relaciones de producción especialmente orientadas al abastecimiento familiar. En la acepción de las autoridades municipales y representantes de la sociedad civil, son las comunidades y sus organizaciones de productores las que deben recibir la asistencia técnica y el apoyo para desarrollar las actividades productivas que lleven a la generación de empleo e ingresos.

La población del municipio dedicada a las actividades extractivas y de producción agrícola, piscícola y venta de servicios demanda ser sujeto de las acciones que promuevan el gobierno municipal y otras instancias del nivel departamental, así como las instituciones de desarrollo.

En el municipio existe una mayor presencia de organizaciones sociales (OTBs) antes que económicas; sin embargo, también se evidencia una fuerte e interesante tendencia a la organización de los productores en diferentes rubros, tales como asociaciones de turismo, asociación de productores porcinos, asociación de ganaderos, asociación de productores de carne de paiche[6], asociación de productores hortícola y asociación de artesanos (entrevista Ing. Jorge Becerra, alcalde municipal).

Los representantes de las comunidades plantean:

> "Queremos desarrollar actividades productivas de transformación como carpintería, mini fábrica de aceite de almendras" (Entrevista: Nicolás Rolin Yubanera, representante OTB Agua Dulce).

---

[6] Pez que vive en los ríos Madre de Dios, Beni y Orthon, cuando adulto mide aproximadamente entre dos a tres metros de largo. Su carne es aprovechada en forma de charque y en la región es muy apreciada; es también conocido como bacalao amazónico.

Se puede ver que existen inicios de una visión productiva de establecimiento de bases organizativas que faciliten la inversión productiva; en esta perspectiva, los mismos comunarios se encuentran en una fase de transición, dejando de ser actores sociales, asumiendo roles diferenciados, para convertirse en actores económicos, agentes del desarrollo económico local que requieren asistencia técnica, apoyo a nivel organizativo, condiciones como transporte, energía eléctrica, que les permitan incrementar su producción e insertarse de mejor manera en el mercado.

Estas acciones son resultado de la orientación del gobierno municipal y de las entidades de desarrollo que desde varios años trabajan en el municipio. La visión de las autoridades municipales tiende a consolidar una capacidad técnica en la municipalidad para "apoyar, promover y fortalecer a las organizaciones productivas" del municipio.

Otro factor que ha contribuido a que haya un cambio es la vinculación permanente con Riberalta, viendo lo que pasa y se hace. Ello incide en la visión de la población, el sentir que también pueden producir y vender, para poder tener mejores ingresos.

3.2.2. La orientación de las acciones económico-productivas

En el municipio, las acciones de desarrollo económico local deben estar ligadas a la generación de ingreso para las familias campesinas que contribuyan a mejorar su calidad de vida. La demanda se orienta hacia proyectos productivos y una gran mayoría de los actores se orienta hacia el aprovechamiento de los recursos naturales existentes en el municipio, especialmente de la madera y el turismo, además de la piscicultura y la agricultura orientadas no sólo al abastecimiento familiar, sino al mercado local de Riberalta.

La lógica de estas comunidades está orientada, en primer lugar, a la seguridad alimentaria, en el sentido de garantizar en primera instancia los insumos básicos para la alimentación familiar y, luego, generar ingresos para cubrir las demás necesidades familiares.

> "Queremos proyectos que generen fuentes de trabajo que generen algo más para poder sustentarnos en nuestra comunidades" (Entrevista: Carlos Bathe, representante OTB Agua Dulce).

Ello hace que el enfoque de las acciones esté orientado a mejorar los ingresos para garantizar sus necesidades básicas.

El fortalecimiento y la asistencia técnica a las organizaciones de productores, para poder lograr "mayores volúmenes y calidad de la producción", son parte de la visión existente. Cada vez es más contundente la importancia de la organización productiva y el desarrollo de actividades en una lógica que no tiene solamente como fin el abastecimiento local, la generación de ingresos y el incremento de los recursos.

Otro factor relevante es la convicción que tienen una gran parte de los representantes de comunidades en cuanto al manejo de recursos naturales de manera compatible con la conservación, lo cual pasa por una visión no sólo de corto, sino de largo plazo.

> "En mi comunidad se tiene la visión de reforestar el bosque con madera como el cedro, mara y otras especies para que nuestros hijos puedan aprovecharlas" (Entrevista: Eliseo Amutari, representante OTB Buen Futuro).

Estas manifestaciones son aportes valiosos a la definición de la estrategia de desarrollo económico local del municipio.

Las áreas que deben tener mayor atención por parte del gobierno municipal son la asistencia técnica para las comunidades y sus productores, la inversión en caminos y la infraestructura de apoyo a la producción, líneas en las cuales el gobierno municipal ya viene trabajando.

Los actores políticos del municipio, de manera conjunta con los demás actores, han definido una línea estratégica para el desarrollo local: la inversión en infraestructura caminera, con el propósito de articular a sus comunidades para facilitar la comercialización de la producción; por ello, durante los últimos tres años, la inversión mayoritaria del gobierno municipal ha sido en este rubro, como una política de vinculación para facilitar la comercialización de la producción local, especialmente hacia el mercado potencial de Riberalta.

> "Queremos desarrollarnos a través de caminos para transportar nuestros productos y convertirnos en una comunidad productora de cacao" (Entrevista: Juan Álvarez, representante comunidad indígena Miraflores).

Se busca, además, que desde el gobierno municipal se llegue al aprovechamiento sostenible de las potencialidades que tiene el municipio, como el turismo ecológico, la piscicultura, el aprovechamiento forestal, maderable y no maderable.

> "Beneficiar la castaña en la comunidad a través de una beneficiadora para tener fuentes de trabajo, además aprovechar la madera mediante un aserradero" (Entrevista: Carlos Tellería Rivero, representante OTB Frontera).

También se plantea promover la organización productiva. En este sentido, se evidencia una correspondencia entre la visión de los actores políticos, sociales y económicos.

Los factores que han contribuido a identificar las áreas de acción de manera concertada son: el trabajo previo que han realizado y en algunos casos continúan, las instituciones de desarrollo, la decisión política de las autoridades actuales, la cercanía que se tiene a un mercado como Riberalta, además de la reducción del potencial forestal, han hecho que entre todos los actores orienten su "estrategia" hacia áreas "no formales", como son la castaña y madera, como usualmente ocurre en el área rural.

3.2.3. Recursos y potencialidades

El municipio cuenta con un potencial importante cuyo aprovechamiento le permitirá dinamizar su economía a través de la generación de empleo e ingresos. Entre los recursos existentes que pueden ser movilizados está la capacidad organizativa de su población para involucrarse en las acciones promovidas por el gobierno municipal.

> "Queremos, organizarnos, producir y participar en proyectos con el gobierno municipal" (Entrevista: Juan Álvarez, representante comunidad indígena Miraflores).

> "Deseo participar activamente en la dirigencia para organizar la comunidad y poder solicitar proyectos productivos al gobierno municipal y la cooperación" (Entrevista: Jaime Medina, representante OTB Las Piedras).

Estas aseveraciones demuestran una convicción especial para promover actividades productivas, lo que se puede identificar como el capital social que posee la población del municipio para promover procesos de desarrollo económico local.

En otro rubro, están los recursos naturales que poseen, sean éstos forestales, piscícolas o turísticos, que deben ser aprovechados bajo una estrategia de conservación para garantizar la sostenibilidad de los mismos.

Ello lleva a evidenciar la necesaria articulación de las acciones de promoción económica y productiva con la conservación de los recursos naturales que se poseen, la sostenibilidad del aprovechamiento de los recursos es la base fundamental de la estrategia municipal de promoción económica del municipio.

3.3. El rol del gobierno municipal

Para los diferentes actores del municipio, no existe duda sobre la responsabilidad y el rol del gobierno municipal para promover el desarrollo económico local; ello se debe a que es la instancia que se encuentra más cercana a la ciudadanía, la que articula a sus habitantes en los procesos de planificación y, al parecer, se ha ganado la confianza de la población.

Son varios los roles que la población espera que cumpla su gobierno municipal, el mismo que prácticamente ha iniciado las acciones de planificación y gestión, aunque sin contar con una estrategia clara, pero con la visión de los actores que orienta las líneas de manera general.

3.3.1. Como planificador y gestor de recursos

Se espera que el gobierno municipal tenga la capacidad para elaborar proyectos, realizar las gestiones necesarias para conseguir el financiamiento y lograr la ejecución de los mismos. Se plantea la implementación de proyectos de beneficiado de los productos agrícolas y forestales para tener mejores ingresos, en una clara referencia al aprovechamiento de los recursos naturales que poseen.

> "Buscar proyectos que generen ingresos a las comunidades, contactos internacionales para proyectos, promover empresas comunales para castaña, goma, turismo, pesca y cría de peces" (Entrevista: José Barba Palomequi, representante OTB Las Piedras).

Estas demandas planteadas en los eventos de planificación desarrollados por el gobierno municipal están orientadas a hacer de la jurisdicción municipal un "municipio productivo" en el marco del aprovechamiento sostenible de sus recursos y potencialidades naturales.

Ante la limitada capacidad financiera del gobierno municipal, los actores locales del municipio de Gonzalo Moreno ven como una responsabilidad del gobierno municipal la gestión de recursos económicos para la inversión municipal. Se considera que estas acciones deben ser realizadas ante los organismos de cooperación, el mismo gobierno central y la prefectura del departamento.

3.3.2. Como promotor del desarrollo

Queda muy claro para los actores locales que el gobierno municipal es la instancia encargada de la promoción del desarrollo en el nivel municipal. Para ello se requiere de asistencia técnica para la producción agrícola, piscícola, el aprovechamiento del potencial turístico y forestal para que, a través de estas acciones, se puedan generar fuentes de trabajo para la población local.

Se plantea como una necesidad establecer líneas claras, de manera participativa, con el involucramiento de todos los actores sociales y económicos. La participación de los actores en la planificación municipal ha sido incorporada en este municipio, lo que contribuye a la orientación del rol del gobierno municipal.

> "El gobierno municipal debe consultar a las comunidades cuáles son las necesidades y proyectos que quieren desarrollar" (Entrevista: Juan Álvarez, representante comunidad indígena Miraflores).
> "Tener más diálogo con las comunidades, para conocer de cerca lo que la gente necesita, ya que un solo representante —de la comunidad— no puede expresar lo que todos pensamos" (Entrevista Armando Sukubono, representante OTB Libertad) .

Por su parte, además de las acciones compartidas con las organizaciones productivas que emergen de las comunidades, se demanda el fortalecimiento de las mismas para que puedan lograr la capacidad organizativa necesaria que fortalezca el emprendimiento.

Otra de las áreas mencionadas para la promoción es la capacitación y asistencia técnica a los productores, sean estos individuales u organizados. El siguiente planteamiento concentra el rol del gobierno municipal:

> "El gobierno municipal debe cumplir un rol articulador de todos los sectores, gestor de recursos, de fortalecimiento y capacitación de los recursos humanos para promover procesos de desarrollo económico local" (Entrevista: Jorge Becerra, alcalde).

A manera de conclusión, por las demandas se puede ver que las acciones son de apoyo a la producción y no de promoción económica, aunque para llegar a ello requieren del potenciamiento de sus organizaciones de productores.

La visión de las autoridades municipales y de los representantes de la sociedad civil muestra una tendencia hacia el inicio de procesos de desarrollo económico local, en el sentido de que existen el capital social, las potencialidades económicas, los recursos y la voluntad política de las autoridades municipales para avanzar juntos en pro de lograr mejorar la calidad de vida de la población a través del desarrollo económico local sostenible.

4. Capacidad institucional del gobierno municipal para el desarrollo económico local

4.1. Estructura y funciones de la instancia deliberativa

El Concejo Municipal de Gonzalo Moreno, como instancia representativa, deliberativa, normativa y fiscalizadora, aprueba las políticas municipales, cuidando su correspondencia con las prioridades de desarrollo del municipio.

El Concejo Municipal se estructura con base en comisiones de trabajo, organizadas en función a la orientación y tipo de desarrollo institucional de cada gobierno municipal. Las comisiones establecidas en el Reglamento Interno del Concejo Municipal son: Desarrollo Ciudadano y Territorial, Desarrollo Institucional Municipal, Desarrollo Humano Sostenible, Gobierno Municipal y Promoción Económica.

El Concejo Municipal de Gonzalo Moreno cuenta con su Reglamento Interno, donde se establecen las funciones y atribuciones de cada comisión de trabajo. La comisión responsable de encarar el desarrollo económico local en el municipio de Gonzalo Moreno es la de Gobierno Municipal y Promoción Económica. Las funciones que debe cumplir esta comisión deben ser: “Promover, gestionar e impulsar el desarrollo económico del municipio, así como también promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas” (Reglamento Interno Art. 57 Inc. 19 y 20).

Una de las principales debilidades que se presenta es el desconocimiento a cabalidad de la normativa vigente, así como la falta de asesoramiento técnico y jurídico permanente, que les permita desarrollar eficientemente la gestión municipal.

Las acciones para el desarrollo económico local identificadas en el municipio de Gonzalo Moreno estuvieron relacionadas con la aprobación de resoluciones para el cobro de patentes a la actividad aurífera y el apoyo a las actividades turísticas, mediante el cobro de peaje y cuyos recursos son destinados a este fin. Asimismo, en esa instancia deliberativa se ha aprobado la ejecución de los diferentes proyectos productivos en coordinación con las diversas instituciones privadas de desarrollo.

4.2. Estructura y funciones del ejecutivo municipal

En el gobierno municipal no existe una unidad encargada de la promoción del desarrollo económico local. Las acciones son promovidas directamente por la Oficialía Mayor Técnica.

El gobierno municipal de Gonzalo Moreno ha trabajado en la integración intramunicipal, creando condiciones favorables de apoyo a la producción, con acciones dirigidas a los productores comunitarios, viabilizando su acceso a los centros de consumo más próximos (Riberalta), así como promoviendo la participación de los actores productivos en la planificación municipal. Sin embargo, se debe reconocer que el mayor impulso al desarrollo económico de este municipio tuvo lugar durante la gestión 2002 con el 52% del total de la inversión municipal en apoyo a la producción y promoción económica. Ello, debido a que, a partir del 2001, los gobiernos municipales empezaron a percibir recursos del HIPC II y el programa de promoción económica se inserta desde esa nueva política.

A pesar de no contar con una unidad de promoción económica, el Gobierno Municipal encaró esta tarea a través de acciones concretas, como la elaboración del proyecto para la construcción de las cabañas turísticas en la comunidad Las Piedras, con una inversión de $us. 3.000, como aporte municipal y la construcción de la Oficina de Turismo y *Snack* en las Piedras con una inversión aproximada de Bs. 40.000 con recursos provenientes del HIPC II.

Otras acciones que impulsó el gobierno municipal fueron para apoyar la conformación y consolidación de nuevas agrupaciones de productores provenientes de diferentes comunidades y actividades productivas: Asociación de Turismo de Gonzalo Moreno, Asociación de Productores de Cerdos, Asociación de Artesanos, Asociación de Ganaderos y Lecheros, de Productores Hortícolas y Asociación de Productores de Carne de Paiche (comunidad Miraflores). Todas estas organizaciones recibieron el

apoyo técnico del JCP[7] de Gonzalo Moreno en la elaboración de sus estatutos y el asesoramiento para la obtención de su personería jurídica.

> "Hemos transferido recursos a la Asociación de Turismo de Las Piedras, violando la Ley 1178. Pudimos hacer estas transferencia como infraestructura pública a través de la OTB" (Entrevista: Ing. Jorge Becerra M., alcalde).

El motivo que influyó para que se ejecutasen los proyectos mencionados fue el impulso de la OTB de Las Piedras, interesada en que esta comunidad se consolide como turística.

> "La asociación está participando porque se paga más impuestos, pero necesitamos más ayuda del municipio. Participamos con propuestas, pero a través de la OTB para captar recursos" (Mesa de debate comunitaria: José Barba Palomequi, Presidente de la Asociación de Turismo de Las Piedras).

Las coincidencias encontradas entre la oferta del gobierno municipal y las demandas de los actores sociales y productivos se relacionan con el "interés de promover el turismo".

Además, en cada gestión se promueve la realización de ferias en las que se promociona la producción local, por ejemplo la "Feria de la Toronja".

4.3. Sistema de planificación y recursos financieros

4.3.1. La planificación municipal

En el municipio de Gonzalo Moreno, desde el periodo de análisis (1998), la programación de corto plazo se ha inscrito en los procedimientos de la planificación participativa municipal, es decir que en este municipio la participación de los actores en la planificación municipal ha sido permanente, lo que ha favorecido que el gobierno municipal defina de forma consensuada con la participación de las comunidades, para incorporar las demandas en el POA de cada gestión.

---

[7] Joven Contra la Pobreza que realiza su trabajo de tesis para optar el grado de licenciatura en Turismo, como parte del Programa del Vice Ministerio de Participación Popular.

A partir de la gestión 2001, a través de la Asociación de Municipalidades de Pando se impulsó la implementación del Modelo de Gestión Municipal Participativa (MGMP), el cual busca fortalecer la institucionalidad y la capacidad de representación y negociación de los mismos, desarrollando metodologías, instrumentos, mecanismos y espacios nuevos para su materialización a través del Ciclo de Gestión, como los encuentros de avance de la gestión, las cumbres, espacio de elaboración participativa del POA, y los encuentros de decisiones concurrentes; estos momentos de encuentro, diálogo y deliberación entre las comunidades y autoridades han sido positivos, ya que, por lo general, toda la sociedad civil se ha apropiado de esta metodología, es decir, conoce las fechas de realización, los objetivos de cada encuentro y, por tanto, exige puntualidad en su realización.

Grado de conocimiento de la normativa para la formulación del PDM y del POA

El 87% de las autoridades municipales del gobierno municipal de Gonzalo Moreno ha manifestado tener conocimiento sobre la normativa para la formulación del PDM, lo cual demuestra un alto nivel de involucramiento y participación en todas las etapas del proceso de elaboración de este documento, muy importante en la hora de contribuir a la definición de políticas y estrategias para el municipio. Asimismo, el 100% de estas autoridades entrevistadas manifiesta tener conocimiento sobre la normativa relacionadas con la formulación del POA, lo cual demuestra un grado altísimo de conocimiento en la elaboración de los documentos de la planificación, es decir, mejor y mayor apropiación.

Los conocimientos sobre la normativa para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal por parte de los representantes de la sociedad civil solamente alcanzan al 50%; es decir que la mitad de las organizaciones sociales de base no conoce la normativa por falta de convocatoria a participar en los talleres de planificación participativa que normalmente son realizadas por consultoras externas. Esta situación se agudiza con la planificación de corto plazo, ya que el 95% de los entrevistados manifestó no tener conocimientos de la normativa para la formulación del Programa de Operaciones Anual, porcentaje demasiado alto, considerando que estas comunidades han participado en la definición de sus demandas.

Sobre el conocimiento de la normativa para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal y el Programa de Operaciones Anual, solamente las autoridades municipales expresan tener conocimiento en un porcentaje mayor; mientras que, por su lado, más de la mitad de los representantes de la sociedad civil entrevistados revela no tener

conocimientos de la normativa de elaboración de los dos documentos, lo que demuestra que en ambos procesos las autoridades municipales tuvieron mayor participación y no así los representantes de la sociedad civil, los cuales no han sido convocados o, en su defecto, hubo cambios en la dirigencias y, por lo tanto, no ha habido mayor apropiación y participación de los mismos.

Monitoreo y evaluación del PDM y del POA

Pese a que tienen conocimiento de la normativa para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, el 50% de las autoridades municipales del gobierno municipal de Gonzalo Moreno entrevistadas manifestó que no se realizaba la evaluación del cumplimiento de este instrumento de planificación. Pero el 87% de los mismos entrevistados expresó conocer que se realizaba la evaluación del cumplimiento de la planificación de corto plazo, es decir, del Programa de Operaciones Anual, ya que como instancia legislativa evalúa el cumplimiento a través de la ejecución presupuestaria presentada al Concejo Municipal para su consideración y/o aprobación en forma cuatrimestral y también forma parte del informe de los encuentros de avance que se realizan con las organizaciones de base.

Sin embargo, pese a que el 50% de los representantes de la sociedad civil manifestó tener conocimiento sobre la formulación del PDM, el 85% de los entrevistados no conocía que se realice o que tendría que realizarse la evaluación del cumplimiento del mismo. El 57% de los representantes de la sociedad civil entrevistados indicó tener conocimiento sobre la evaluación de cumplimiento del POA.

Grado de aplicación de políticas y estratégicas en PDM y POA's

La ejecución de las diferentes actividades, proyectos y programas de desarrollo económico local incorporados en el Programa de Operaciones Anual tiene como norte los lineamientos establecidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social y el Plan de Desarrollo Departamental, documentos que son coincidentes con sus políticas y estrategias.

Asimismo, toma en cuenta las vocaciones, objetivos y estrategias del PDM, basados en el concepto de desarrollo integral sostenible, traducidos en la satisfacción de las necesidades presentes y articulando las dimensiones económicas, sociales, políticas y ambientales coadyuvadas con la visión que tienen tanto autoridades municipales como

los representantes de la sociedad civil, es decir, muestra una tendencia clara hacia el inicio de procesos de desarrollo económico local, en el sentido de que existe un clima de confianza y conciencia cívica de trabajo y la voluntad política de las autoridades municipales para avanzar juntos en pro de lograr mejorar la calidad de vida de la población a través del desarrollo económico local sostenible.

4.3.2. Determinación de la visión del PDM

La visión general planteada en el Plan de Desarrollo Municipal de Gonzalo Moreno (quinquenio 1998-2002) se orienta:

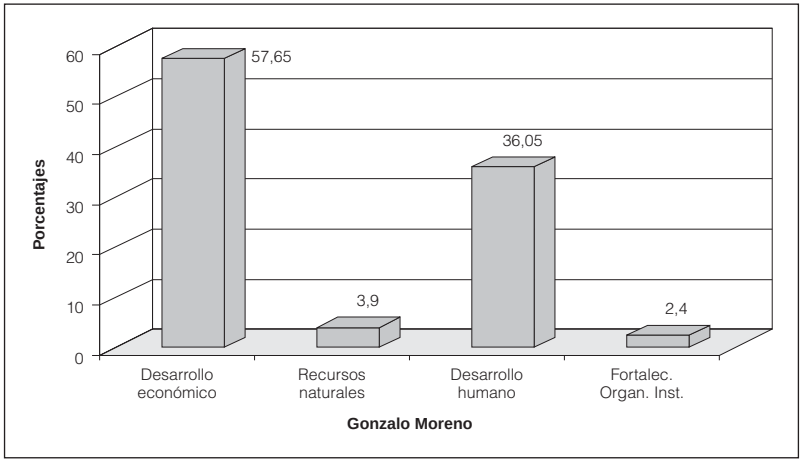
> "… hacia el Desarrollo Sostenible, basado en la articulación de cuatro pilares fundamentales: el crecimiento económico, el uso racional de los recursos naturales, la equidad social y la gobernabilidad municipal. El crecimiento económico ha sido concebido como el incremento de la producción de bienes y servicios, mediante el establecimiento de un proceso de transformación productiva, para la incorporación de mayor valor agregado" (PDM, 1998).

Esta visión ha orientado el accionar del gobierno municipal y las demandas de los actores sociales y económico-productivos del municipio.

4.3.3. La programación de la inversión en el PDM

En el Plan de Desarrollo Municipal de Gonzalo Moreno se ha evidenciado que del total de los recursos programados ($us. 2.251.786) para el quinquenio 1998-2002, el 58% ($us. 1.182.775) fue destinado al Programa de Desarrollo Económico, es decir, más de la mitad del presupuesto del PDM para todo el quinquenio fue programada para invertir en este programa, incluyendo proyectos agropecuarios, de energía y de infraestructura productiva; el segundo programa en orden de importancia lo constituye el Programa de Desarrollo Humano, al que se destinó el 36% de todo el presupuesto, incorporando a los sectores del área social como salud, educación, saneamiento básico, urbanismo y proyectos de comunicaciones; el Programa de Recursos Naturales tenía un porcentaje cercano al 4%, incluyendo proyectos de reforestación de los recursos naturales y los concernientes a la Unidad Forestal Municipal.

Gráfico 7
Gonzalo Moreno: Asignación de recursos por programas en PDM



Fuente: Elaboración propia con base en el PDM.

Del 58% de los recursos que inicialmente fueron programados para la ejecución del Programa de Desarrollo Económico en el PDM, al que se sumó el 4% previsto para el Programa de Recursos Naturales, como promedio general en los cinco años solamente el 37% de estos recursos se ejecutó en proyectos de desarrollo económico local; por su lado, para el área social inicialmente se programó el 36%, cuyo nivel de ejecución se ha duplicado en esos cinco años, es decir que el 63% fue ejecutado en esta área, mostrando que la ejecución de proyectos sociales sigue prevaleciendo.

El Programa de Desarrollo Económico tiene como objetivo general transformar la base productiva municipal, asentándola en el aprovechamiento sostenible y la industrialización de sus recursos naturales y producción agropecuaria existente en el municipio. El programa comprende los siguientes subprogramas: Agropecuario, Energía, Industria, Transporte e Infraestructura Productiva (ver Cuadro 10).

Dentro de los subprogramas considerados en este cuadro, se evidencia una fuerte tendencia de la programación hacia infraestructura productiva con el 66% de los recursos, lo cual demuestra que más de la mitad de las demandas de las organizaciones de base que participaron en los procesos de planificación participativa estuvo orientada

a las acciones vinculadas con el apoyo a la producción más que con la promoción al desarrollo económico local, tales como la preinversión e inversión municipal en los caminos que comunican internamente a todas las comunidades con la capital de Gonzalo Moreno.

Cuadro 10
Gonzalo Moreno: PDM: Asignación de recursos al programa de desarrollo económico

Sub-Programas	Monto en $us	%
Agropecuario	137.192	12
Energía	57.796	5
Industria	189.787	16
Transporte	7.500	1
Infraestructura productiva	790.500	66
Total	**1.182.775**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM.

En lo que se refiere al subprograma de industria, de la misma forma se han incluido proyectos como centros de acopio de arroz y beneficiadoras de arroz y de castaña para las diferentes comunidades. Asimismo, en el subprograma agropecuario se programaron proyectos lecheros, avícolas, de producción de animales domésticos y otros. Por último, los subprogramas de energía y transporte incorporaron proyectos de electrificación y de trasporte fluvial.

Ha sido muy evidente que, en esta importante etapa de planificación a largo o corto plazo, el municipio de Gonzalo Moreno definió claramente hacia dónde quería "dirigirse" aprovechando sus potencialidades y su vocación.

4.3.4. Correspondencia entre el PDM y los POA's

En este acápite se muestra el cumplimiento de los proyectos del programa de desarrollo económico local programados en el PDM a través de la programación establecida en los POA's, o sea, conocer en qué medida se cumple lo programado en los PDMs, así como el cumplimiento del POA a través de la ejecución presupuestaria de cada año.

Correlación entre el PDM y los POA's

Con el propósito de verificar el cumplimiento de las demandas de desarrollo económico local planteadas en los procesos de planificación participativa, para esta evaluación se cuantificaron todos los proyectos de desarrollo económico local programados en el PDM e incorporados en el POA.

Cuadro 11
Gonzalo Moreno: Programación del PDM y correspondencia con el POA

Municipio	1998		1999		2000		2001		2002	
GONZALO MORENO	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Proyectos de DEL del PDM que coinciden con POA	12	100	7	54	0	0	1	10	2	25
Proyectos de DEL del PDM que no figuran en el POA	0	0	6	46	11	100	9	90	6	75
Total proyectos DEL del PDM	**12**	**100**	**13**	**100**	**11**	**100**	**10**	**100**	**8**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM y POAs.

En el anterior cuadro se puede evidenciar que, durante la primera gestión del PDM (1998), el 100% de los proyectos de desarrollo económico local programados figuraron también en el POA de la gestión, mientras que las programaciones de los años siguientes fueron reduciéndose hasta llegar a un 25% de su correspondencia en el año 2002. Esto muestra que este municipio tiene un promedio general de cumplimiento de la programación de sólo el 37,80%, indicando que al inicio se cumple mejor lo planificado, mientras que en los últimos años la programación anual se aleja de la planificación de largo plazo.

Correspondencia entre el POA y el PDM

Esta correspondencia trata de una evaluación a partir del POA, es decir, determinar el porcentaje de proyectos del POA que proceden del PDM o provienen de otra planificación o de otro tipo de decisión.

Cuadro 12
Gonzalo Moreno: Proyectos del POA comparados con el PDM

Municipio	1998		1999		2000		2001		2002	
GONZALO MORENO	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Proyectos DEL del POA que coinciden con el PDM	12	86	7	58	0	0	0	0	2	8
Proyectos nuevos DEL en el POA	2	14	5	42	8	100	8	100	22	92
Total proyectos de DEL del PDM	**14**	**100**	**12**	**100**	**8**	**100**	**8**	**100**	**24**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PDM y POAs.

Gonzalo Moreno programó en su POA de 1998 14 proyectos de desarrollo económico local, de los cuales el 86% procedía del PDM, mientras que los restantes 14% eran proyectos nuevos o improvisados. La correspondencia ha ido reduciéndose cada año, pues el año 1999, el 58% de los proyectos procedían del PDM y el 42% eran nuevos; los años 2000 al 2002 el 100% de los proyectos de desarrollo económico local programados en el POA no figuraba en el PDM, vale decir, ha sido cambiado o improvisado con otras demandas que plantearon las comunidades en la planificación del corto plazo, lo cual induce a pensar que las decisiones de las comunidades son cambiantes.

A manera de conclusión, se puede decir que el mayor nivel de inversión ejecutado en el municipio de Gonzalo Moreno se debe fundamentalmente a que, a partir de la gestión 2001, se comenzaron a percibir los recursos HIPC II de alivio a la pobreza que han servido para encarar proyectos productivos, mejorar y consolidar la infraestructura caminera del municipio.

5. La visión y participación de los actores económicos en el desarrollo económico local

El mayor deseo expresado por los actores económicos[8] en Gonzalo Moreno se vincula con la vocación turística y al aprovechamiento de los recursos naturales como parte de

[8] Los actores económicos identificados en Gonzalo Moreno se vinculan con actividades productivas y de servicios. Están organizados en asociaciones, la mayoría de las cuales recién está iniciando acciones productivas y consolidando su organización. La presencia de productores individuales se vincula con las actividades agroforestales, principalmente la castaña.

sus grandes potencialidades. Su participación en la creación de pequeñas empresas y la generación de empleo se convierte en la base fundamental de la estrategia municipal para la promoción económica.

> "La visión del municipio debe ser turística, es decir que toda la economía gire en torno a la actividad turística, porque tenemos recursos naturales y culturales que se pueden aprovechar y en el país existe bastante apoyo por parte de entes financieros" (Entrevista: José Barba, Presidente de la Asociación de Turismo de Las Piedras).

5.1. Visión y conocimiento

Producto del trabajo realizado, se pudo establecer que los actores económicos en Gonzalo Moreno tienen un conocimiento apropiado sobre el desarrollo económico local, al que asocian con el potencial turístico que poseen y las actividades que se pueden generar; además, con el aprovechamiento y transformación de los recursos naturales de manera sostenible para la generación e implementación de actividades económicas que fortalezcan al sector privado.

La visión de los actores económicos ha sido determinante en la definición del actual municipio, con infraestructura caminera, que vincula a Gonzalo Moreno con todas sus comunidades y a éstas con la población vecina de Riberalta, a través del intercambio comercial de sus productos agrícolas. Otra de las áreas que en la visión de los actores económicos contribuye al desarrollo económico local es el turismo, mediante el aprovechamiento del potencial existente.

5.2. Rol asignado

Consultados los actores económicos sobre cuál debería ser el rol del gobierno municipal para promover el desarrollo económico local, se encuentran respuestas que llevan a reflexionar sobre la importancia de crear las condiciones para la generación de empleos productivos que permitan a las familias campesinas contar con ingresos permanentes durante todo el año, impulsar y fomentar la formación de pequeñas empresas comunales y asociaciones de productores y fortalecer las ya existentes.

Los actores respondieron que las acciones que debe emprender el gobierno municipal deben orientarse a la consolidación de los servicios básicos e infraestructura de caminos y de turismo. La primera demanda responde a que se deben crear las condiciones mínimas de hospedaje para las iniciativas productivas y la segunda,

en respuesta a que el turismo se constituye en uno de los potenciales más importantes del municipio.

5.3. La participación

Las principales actividades económicas identificadas en el municipio de Gonzalo Moreno están relacionadas con la extracción forestal, principalmente de castaña, agricultura de autoconsumo de pequeños agricultores y, en menor escala, la pesca.

Las actividades que realizan los trabajadores están relacionadas con la agricultura de subsistencia y autoconsumo, basada en la mano de obra familiar. Dependiendo de la estacionalidad, realizan otras actividades como jornaleros o asalariados para generar ingresos adicionales para su familia (PDM, 2002).

Los excedentes que la actividad agrícola genera a los agricultores que viven en los alrededores de la comunidad de Puerto Gonzalo Moreno y cerca de Riberalta, les permiten llevar sus productos a ese mercado. Este hecho hace que la dinámica económica de estos pobladores sea un tanto diferente a aquéllos que viven más alejados y cuya única vinculación se realiza a través de los ríos.

Los sectores productivos presentan un mayor avance en el nivel de organización, habiendo logrado la conformación de las siguientes organizaciones: Asociación de Turismo de Las Piedras, Asociación de Turismo Gonzalo Moreno, Asociación de Taxistas, Asociación de Ganaderos y Lecheros, Asociación de Motosierristas, Asociación de Productores Hortícolas, Asociación de Productores de Cerdos, Asociación de Artesanos, Asociación de Productores de Carne de Paiche (Miraflores).

Existen iniciativas interesantes relacionadas con el turismo; no obstante de ser una organización incipiente, ha podido establecer relaciones público-privadas con el gobierno municipal y la denominada Asociación de Turismo de las Piedras se va consolidando de manera sostenida.

Consultados los actores económicos sobre cómo deben participar en el desarrollo económico local manifestaron que deben organizarse y trabajar de manera coordinada entre todas las comunidades.

> "Somos tomados en cuenta, pero el gobierno municipal no tiene muchos recursos. (...) En el municipio es muy lento el apoyo en la generación de empleo, ya que no hay incentivos para el sector productivo, las agrupaciones, las asociaciones, los productores individuales y privados, para todos

los actores económicos, ya que no hay créditos para nosotros" (Mesas de Debate: Representantes de la Asociación de Turismo y Ganaderos de Gonzalo Moreno).

5.4. Propuestas

Sobre sus propuestas para una mejor participación del sector económico en la promoción del desarrollo económico local, los actores económicos sostuvieron que deben consolidar su personería jurídica, incorporarse en la elaboración de los POA's, capacitando a sus afiliados en administración y gestión; asimismo, consideran que deben organizarse mejor, trabajar mancomunadamente entre las comunidades para poder acceder a programas de capacitación.

5.5. El aporte de las organizaciones de desarrollo

Desde antes de 1998, el municipio de Gonzalo Moreno contó con el apoyo de instituciones de desarrollo que apoyaron la gestión municipal, cada una de ellas obedeciendo a sus lineamientos institucionales. En primera instancia, se contó con el apoyo de la Agencia de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA), entidad que, como parte de su apoyo, cofinanció recursos para la implementación de proyectos de salud, educación y agroforestales.

También se contó con el apoyo del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) que, un poco después, inició sus trabajos con asistencia técnica en las áreas de agroforestería y pecuaria, trabajando aproximadamente en 12 comunidades del municipio.

Por su parte, el Instituto para el Hombre, la Agricultura y la Ecología (IPHAE), conjuntamente con el Programa para el Manejo de Bosques (PROMAB), apoyaron la implementación de parcelas agroforestales, proyectos porcinos y apicultura en las comunidades de Buen Futuro y Agua Dulce. Estas experiencias, que siguen su proceso, pueden ser factibles de ser replicadas en otras comunidades del municipio y del departamento, ya que buscan la complementación entre la seguridad alimentaría y la reducción de la presión sobre el bosque y sus recursos.

De manera general, con aciertos y errores, a pesar de la descoordinación de acciones con el gobierno municipal en la planificación de las mismas, éstas han contribuido a generar el interés en las comunidades por la diversificación de la producción, esto también como resultado del trabajo del gobierno municipal que año tras año ha ido incorporando las prioridades de la población en la planificación de corto plazo.

A manera de conclusión preliminar, se puede decir que existe un mayor nivel organizativo de los sectores productivos, los que plantean la vocación turística y de aprovechamiento de los recursos naturales. Las organizaciones que tienen un mayor nivel de avance son las vinculadas con el turismo. Los actores productivos de Gonzalo Moreno han logrado cierto nivel de articulación en la gestión municipal, ya que participan de las instancias de planificación; con base en ello, el gobierno municipal ha apoyado iniciativas como la construcción de infraestructura de apoyo a la actividad turística e infraestructura vial.

CAPÍTULO OCHO

Balance de los factores que incidieron en el desarrollo económico local

1. La normativa y las políticas públicas

Tanto en el nivel latinoamericano como en Bolivia se genera una demanda creciente para que los gobiernos locales asuman mayor responsabilidad y protagonismo en la formulación de estrategias de desarrollo económico local. En el país, la Ley del Diálogo y su reglamentación han generado mayores oportunidades para desarrollar estos procesos en el nivel municipal.

1.1. Cambios en la estructura del gobierno municipal

Los avances de la legislación y las políticas públicas promovidas en el país, sobre todo a partir de la promulgación de la Ley del Diálogo, generan un ambiente propicio para que los gobiernos municipales adopten estructuras dinámicas y flexibles para promover el desarrollo económico local en su jurisdicción municipal.

Uno de los aspectos que debe modificarse es la estructura interna de los gobiernos municipales. Sin embargo, en los tres municipios estudiados, los gobiernos municipales no han generado cambios en su estructura interna para adecuarse a las nuevas exigencias del desarrollo económico local.

El desconocimiento de la normativa en los tres municipios, la debilidad institucional y los limitados recursos financieros (para el caso de Puerto Rico y Gonzalo Moreno, especialmente) no permitieron estos cambios en la estructura del gobierno municipal, factores que frenaron el avance del desarrollo económico local, al no haber una unidad que promueva la concertación público-privada y promocione las ventajas productivas del municipio.

1.2. Cambios en la planificación municipal

Los cambios y adecuación de los gobiernos municipales requieren de la implementación de espacios de concertación público-privada para la ejecución conjunta de acciones entre los actores del desarrollo local. Ello implica la apertura de los espacios de planificación para articular las diferentes visiones de los actores locales. Asumir nuevos roles en el fomento del desarrollo económico local implica promover una participación activa del conjunto de la sociedad civil en el mismo.

El estudio trató de identificar los cambios en el sistema de planificación para evidenciar la incorporación de los actores económicos, la articulación de la visión de los mismos y el establecimiento de espacios de concertación público-privada. Sin embargo, en los tres municipios estudiados los actores económicos no fueron incorporados a en los procesos de planificación de corto y de largo plazo. Cabe resaltar que en el municipio de Gonzalo Moreno, frente a las limitantes que establece la normativa, las demandas de los sectores productivos han sido canalizadas a través de sus organizaciones territoriales de base, como es el caso de la organización productiva de la comunidad Las Piedras.

La participación de los actores sociales y de los agentes económicos locales en la definición de la estrategia de desarrollo debe convertirse en un mecanismo de reforzamiento de la legitimidad del poder local. En los tres municipios estudiados, las autoridades municipales lograron mayor nivel de legitimidad en las acciones debido a la incorporación de los actores sociales a partir de la implementación del modelo de gestión municipal participativa; sin embargo, los actores económicos han estado ausentes en estos espacios de deliberación y concertación municipal.

No se han generado los cambios en el sistema de planificación de corto y largo plazo debido al desconocimiento de la normativa existente que establece la participación de los actores económicos y el establecimiento de espacios de concertación público-privada. Otro de los factores incidentes es la rigidez de la Ley SAFCO que prohíbe la inversión en el ámbito privado. Ello ha limitado el levantamiento de la demanda de los sectores productivos y su incorporación en los espacios de concertación de una estrategia de desarrollo municipal.

1.3. Cambios en la inversión municipal

Como consecuencia de las políticas públicas implementadas en el país, a partir de mediados de la década del noventa se efectiviza la transferencia permanente de los

recursos financieros desde el gobierno central para promover el desarrollo en el ámbito local, lo que significó mayores posibilidades de inversión a través de los gobiernos municipales en al ámbito local.

Los recursos de alivio a la pobreza, en el marco de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, fueron un aporte significativo especialmente para los municipios de Gonzalo Moreno y Puerto Rico que, debido a esta asignación, incrementaron sus recursos para la inversión en proyectos de desarrollo económico local, creando las bases para el desarrollo de las iniciativas emprendedoras.

Se pudo establecer que la incidencia de la mayor asignación de recursos a los gobiernos municipales estudiados ha sido variable. Se observa esta variación entre el municipio urbano (Cobija) y los municipios rurales (Gonzalo Moreno y Puerto Rico).

En el caso de Cobija, se incrementó la transferencia de los recursos financieros no como consecuencia exclusiva de la normativa o de las políticas públicas, sino por su capacidad institucional de gestionar recursos de otras fuentes y por la voluntad política para asignarle recursos adicionales del Tesoro General de la Nación (TGN).

En Gonzalo Moreno y Puerto Rico ha tenido mayor incidencia la implementación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y la aprobación de la Ley del Diálogo que ha permitido contar con mayores recursos que han significado casi tres veces más de los recursos que percibían anualmente estos gobiernos municipales.

A su vez, al efectuar el análisis de la inversión por áreas, se evidencia que también la incidencia es variable entre los tres municipios estudiados; se constata que la mayor inversión se realiza en el área social y de infraestructura urbana (Cobija). Los municipios de Cobija y Puerto Rico, además, han invertido en acciones de apoyo a la producción, mientras que Gonzalo Moreno, al mismo tiempo, invirtió en acciones de promoción económica, demostrando un ascenso progresivo en la inversión, siendo el único de los municipios estudiados que invirtió en esta área, cumpliendo con su rol de promotor del desarrollo económico local.

Se pudo establecer que el marco legal no constituyó una limitante para los gobiernos municipales en su rol de promoción del desarrollo económico local, sino que ha sido el desconocimiento de la normativa y de las políticas públicas por parte de las autoridades municipales, los representantes de la sociedad civil y los actores económicos, el que ha limitado cambios en la estructura, la apertura de los procesos de planificación a los actores económicos y la orientación de la inversión municipal hacia el área social.

También se determinó que la incidencia ha sido variable en los tres municipios, especialmente en lo que concierne a los niveles de asignación de recursos y de inversión en el área de promoción económica.

El desarrollo económico local no se soluciona con la aprobación de una ley en el país, mientras no exista un sistema legal general y los procesos estén claramente definidos; además, depende de las prácticas, costumbres y circunstancias de orden interno (productivo) y externo (competitivo) y la formulación de un sistema de planificación flexible y accesible a las oportunidades cambiantes.

2. La representación de los actores locales

Existen condiciones objetivas y subjetivas para promover el desarrollo económico local. Las condiciones subjetivas se refieren a las actitudes y predisposición de los actores locales, las mismas que son trascendentales y fundamentales para la dinamización de las economías locales.

Ello no significa desconocer la importancia de las condiciones objetivas, como la dotación de factores productivos y las condiciones generales de producción, las cuales también inciden e influyen en el desarrollo, pero cumplen un papel complementario a la acción de los actores locales.

Reconocer esta condición del desarrollo local debe conducir a la revalorización de los actores locales y plantearlos como pilares fundamentales para lograr el desarrollo económico local, en tanto sus construcciones teóricas en espacios de reflexión y, mejor, de construcción conjunta pueden constituir la base para impulsar procesos de desarrollo en el nivel local.

2.1. Conocimiento de los actores

La articulación de diversos actores y el establecimiento de consensos y una visión compartida son necesarios para el desarrollo económico local; a través de la investigación, se constató que ha sido variable el establecimiento de consensos entre los actores locales respecto al desarrollo económico local.

Se ha considerado que uno de los requisitos para lograr el consenso es que los actores locales, en este caso autoridades municipales, tengan aunque sea un conocimiento básico del tema que les permita diseñar políticas públicas para el municipio. El balance realizado en los tres municipios demuestra un conocimiento variable. El conocimiento

en términos básicos y el desconocimiento en una gran parte de las autoridades municipales inciden en la definición de las políticas públicas en cada uno de sus municipios, en tanto que el desconocimiento del tema hace que el desarrollo económico local esté ausente de la agenda política del gobierno municipal.

En cuanto a los representantes de la sociedad civil, paradójicamente tienen un mayor conocimiento que las autoridades municipales y una mayoría tiene un conocimiento básico, orientado especialmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal. Gonzalo Moreno, adicionalmente, incorpora las áreas de turismo y piscícola. Esta visión se manifiesta en la priorización de demandas al gobierno municipal, especialmente en el caso de los municipios de Puerto Rico y Gonzalo Moreno. Ello puede ser asociado con la realidad rural y su dependencia de acciones "productivas" para garantizar su supervivencia. De cierta forma, es una demanda creciente por contar con los medios que le garanticen un ingreso permanente o beneficios que contribuyan a mejorar su calidad de vida.

El desconocimiento de las autoridades municipales y de quienes representan a la sociedad civil restringe el aporte y la concertación de los actores para el diseño e implementación de una estrategia de desarrollo económico local.

Tomando en cuenta que la visión de desarrollo tiene que ver con la identidad local, la misma que es concebida como un conjunto de valores, cualidades y experiencias comunes, que se halla en permanente construcción y reconstrucción dentro de los nuevos contextos y situaciones históricas, se pudo establecer que en el municipio de Gonzalo Moreno la visión sobre el desarrollo económico local se encuentra en construcción, proceso que se inicia con el apoyo de las instituciones privadas de desarrollo, en articulación con el gobierno municipal.

Se entiende al desarrollo económico local como el proceso reactivador y dinamizador de la sociedad local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, es capaz de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local. Al contrastar esta definición con la visión que tienen las autoridades municipales y los representantes de la sociedad civil, se evidencia que la temática no se maneja adecuadamente.

De manera general, se asocia el desarrollo económico con la generación de empleo, que puede ser de tres maneras: a) incrementando las actividades productivas en

las comunidades rurales con la diversificación de la producción y el potenciamiento de las mismas, a través de la transformación, b) a través de la implementación de proyectos desde el gobierno municipal y c) a través de la creación y fortalecimiento de las iniciativas económicas privadas; esta última es la que menor incidencia tiene.

En algunos casos existe una aproximación conceptual, sin embargo, no queda clara, tanto para las autoridades municipales como la representación de la sociedad civil, la operativización del mismo y el rol del gobierno municipal en este proceso.

Se concluye que no existe un conocimiento cabal, el conocimiento es variable entre las autoridades municipales y los representantes de la sociedad civil, pero, sobre todo, ello limita la existencia de una visión compartida.

2.2. Los actores municipales para el desarrollo económico local

Los principales actores del desarrollo económico local son los agentes privados, el gobierno municipal y las organizaciones de apoyo, tanto públicas como privadas. Los actores identificados como los agentes del desarrollo económico local se pueden diferenciar entre los municipios rurales (Gonzalo Moreno y Puerto Rico) y el urbano (Cobija).

En los municipios rurales, uno de los actores fundamentales lo constituyen los productores de las comunidades campesinas, quienes —en el municipio de Gonzalo Moreno— se hallan en un proceso de fortalecimiento institucional a través de la organización en torno a las diferentes actividades productivas que realizan, lo cual incide en su capacidad de negociación frente al gobierno municipal y demás instituciones públicas o privadas.

En el municipio de Cobija esta percepción también es manejada por la mayoría de los entrevistados, donde se enfatiza en los productores rurales, pero se ha descuidado un poco la atención en torno al desarrollo económico local en el área urbana, donde, en algunos casos, se identifica a las microempresas y la industria como agentes del desarrollo económico en el municipio. Sin embargo, estos actores presentan mayores debilidades organizativas, la mayoría no se articula con el gobierno municipal y, en algunos casos, su vinculación es de manera individual a través de los mecanismos informales, como los vínculos de amistad y de poder.

Existe una opinión casi generalizada en torno a identificar al gobierno municipal como promotor del desarrollo económico local; sin embargo, el rol que se le asigna es

variable, entre legislador, gestor de recursos, proveedor de servicios (asistencia técnica, información, etc.), teniendo una mayor incidencia aún el rol paternalista del gobierno municipal.

Es evidente, además, la participación y aporte de las instituciones privadas de desarrollo y de las instituciones públicas en la promoción del desarrollo económico en el ámbito municipal. La presencia y, además, mayor impacto se evidencia en el municipio de Gonzalo Moreno por la presencia de más de 5 años de trabajo de las organizaciones de desarrollo (ONGs).

Tomando en cuenta los niveles de articulación establecida entre los actores productivos, el gobierno municipal y las instituciones de desarrollo y otras de apoyo al desarrollo económico local, se pudo reconocer que se logró una mayor articulación entre estos actores en el municipio de Gonzalo Moreno; en tanto, la presencia de las ONGs ADRA-OFASA, CIPCA, PROMAB, IPHAE, en un trabajo conjunto con el gobierno municipal, las comunidades y sus productores, ha incidido en que haya un mayor avance en la concepción del desarrollo económico local, a través de la implementación de acciones de apoyo a la producción y promoción económica.

En los municipios de Puerto Rico y Cobija, los niveles de coordinación se han establecido únicamente entre los productores de las comunidades y el gobierno municipal. Pese a la existencia de actores económicos con mayor capacidad productiva en el municipio de Cobija, la vinculación con el gobierno municipal es informal y no está enmarcada en una estrategia de desarrollo económico local.

Además de los actores responsables directos (productores, gobierno municipal e instituciones de desarrollo), los actores locales visualizan otras instancias públicas, como la prefectura del departamento y la Universidad, como instancias que deben definir las líneas, desde el punto de vista político y técnico-científico para la promoción del desarrollo económico en el nivel municipal. La articulación de estas instancias con los gobiernos municipales es todavía coyuntural, improvisada y sin resultados claros en el marco del desarrollo económico local.

2.3. Las prioridades de intervención

Existen diferencias sustanciales que demuestran la visión de los actores sobre las áreas en las cuales se deben orientar las acciones de desarrollo económico local. Al asociarse a los procesos productivos, los representantes de las comunidades buscan en éstos la

satisfacción de sus necesidades alimenticias, producción para el consumo y venta de la producción agrícola, pecuaria, forestal, piscícola.

Ello requiere de asistencia técnica, infraestructura de apoyo a la producción y transporte. En Gonzalo Moreno, la inversión en caminos fue parte de su visión de desarrollo, mientras que Puerto Rico priorizó las acciones de apoyo a la producción, al igual que Cobija. La seguridad e independencia alimentaria es una demanda creciente de las comunidades rurales, la misma que está inmersa en su visión de desarrollo económico, además de la generación de riqueza. También se demanda el fortalecimiento organizativo de los productores locales para la producción.

En el área urbana, además, se focaliza la promoción turística y el fortalecimiento de la zona franca.

En la definición de los sectores productivos, debe tomarse en cuenta que los municipios, en tanto entes territoriales, tienen un conjunto de recursos y de economías de escala, los cuales deben ser identificados y evaluados para determinar el potencial que permita promover procesos de desarrollo en el nivel local.

2.4. El rol del gobierno municipal

Los actores locales asignan diversos roles al gobierno municipal para la promoción del desarrollo; el que predomina —en una gran mayoría— es el que relaciona al gobierno municipal con la oferta de servicios, la ejecución de proyectos que generen empleos directos a través de la ejecución de los mismos proyectos. La visión más acentuada en este sentido se encuentra en Puerto Rico, donde se concibe al gobierno municipal como el "padre" que debe proveer de todo, inclusive los instrumentos para su producción agrícola, lo que demuestra la percepción de la ciudadanía frente al Estado.

Existe una coincidencia teórica en el sentido de que los gobiernos municipales deben jugar un rol de "facilitadores" de los procesos de desarrollo económico local, además que la normativa deja solamente la posibilidad de la promoción económica.

En esta perspectiva, los actores públicos y privados consideran que se deben crear espacios de concertar, apoyar y facilitar la iniciativa privada para que pueda generar su propia dinámica, de acuerdo a las características de cada uno, es decir, como pequeños, medianos y grandes productores rurales; microempresarios, industriales, etc.

2.5. Las potencialidades

Por cuanto el desarrollo económico local requiere de un aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes para estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida, se indagó la perspectiva de los actores sobre los recursos existentes en sus municipios que deben ser tomados en cuenta para la definición de una estrategia de desarrollo económico local.

Uno de los factores contribuyentes para la definición e implementación de esta estrategia es el grado de confianza, reciprocidad y cooperación, base del capital social; en este sentido, se puede evidenciar un mayor capital social en el municipio de Gonzalo Moreno, lo que, sumado al potencial de recursos naturales (forestal, piscícola) y del ecosistema para el turismo, constituyen ventajas comparativas frente a los demás municipios estudiados. A ello se suma la cercanía con uno de los principales mercados de la región como es Riberalta.

Cobija cuenta con una de las mejores potencialidades para dinamizar la economía: la zona franca; pese a ello, no ha podido articular a los actores económicos. Otra de las potencialidades es ser capital de departamento, por lo que concentra la inversión pública departamental y el aparato institucional, lo que alienta la inversión privada en el área de servicios; sin embargo, no ha sido adecuadamente aprovechada.

Se debe hacer un aprovechamiento eficiente de los recursos y, para ello, las políticas públicas deben fomentar el desarrollo del potencial endógeno para crear entornos económicos favorables. Estas políticas deben orientar el aprovechamiento de las potencialidades existentes en los municipios, en el marco de la conservación de los recursos naturales y la planificación territorial.

Los tres municipios estudiados cuentan con potenciales endógenos que pueden ser incorporados en una estrategia de desarrollo económico local; Puerto Rico y Gonzalo Moreno poseen abundantes recursos naturales que deben ser sujetos de una planificación adecuada para evitar impactos negativos sobre su ecosistema.

De manera conclusiva, se puede mencionar que existe un alto nivel de desconocimiento entre los actores locales, resultante de la poca difusión de la normativa existente, hecho que se justifica en los municipios rurales porque, además, tienen dificultades de acceso a la información y bajos niveles de escolaridad (Puerto Rico y Gonzalo Moreno).

No existe una vinculación entre las áreas que los actores locales consideran deben ser de atención prioritaria para la inversión y las que realmente lleven a una dinamización de la economía local; esta contradicción se refleja en la priorización anual de los proyectos a ser ejecutados por el gobierno municipal.

En cuanto al rol, aunque existen posiciones de los roles paternalista y asistencialista, se evidencia una mayor demanda para que los gobiernos municipales asuman un rol más activo en la dinamización de la economía local.

3. La capacidad institucional

Para llevar adelante los procesos de desarrollo económico local se requiere de una institucionalidad local promotora y coordinadora del desarrollo local, el funcionamiento de las instituciones locales requiere de flexibilidad, polivalencia y competitividad que se exige al proceso productivo. En este marco, se vieron las instancias deliberativas y ejecutivas de los municipios estudiados.

Los nuevos escenarios obligan a los gobiernos municipales a modificar sus objetivos y estrategias. Los gobiernos municipales deben apuntar a: administrar eficientemente los recursos físicos, humanos y financieros, dirigidos a la erradicación de la pobreza; propender hacia la planificación indicativa para el desarrollo económico y social; brindar atención a la problemática de las actividades productivas y empresariales locales, en especial las PyMES y las microempresas, y desplegar una capacidad operativa, flexible y concertada con los diferentes actores sociales territoriales (Burin y Heras, 2001: 34). En este sentido, se trató de realizar una evaluación de las capacidades institucionales y sus transformaciones para enfrentar los nuevos retos de los gobiernos municipales para promover el desarrollo económico local.

3.1. Instancia deliberativa de los gobiernos municipales

Las instancias legislativas, en su rol de formulación de las políticas municipales, priorizan determinadas temáticas en la medida que las consideran importantes para el desarrollo local; inclusive, muchas veces, estas prioridades se reflejan en la organización de su estructura interna.

Los concejos municipales de Puerto Rico y Gonzalo Moreno tienen una comisión de trabajo específica para atender el tema de la promoción económica, mientras que en el Concejo Municipal de Cobija, las atribuciones en este tema se encuentran bajo la

Comisión de Desarrollo Humano Sostenible. Cabe mencionar que, en ninguno de los casos, estas comisiones de trabajo cuentan con personal técnico de asesoramiento; en realidad, ninguna comisión lo tiene.

Dada la normativa vigente, hubiera sido posible lograr un cierto grado de institucionalización del proceso de desarrollo económico local con la creación del Consejo de Desarrollo Productivo y Social establecido en la Ley del Diálogo, que no ha sido conformado en ninguno de los municipios estudiados y cuya convocatoria para su constitución debe realizarla la instancia deliberante del gobierno municipal. Esto se asocia al desconocimiento de la normativa y/o la falta de voluntad política para hacerlo.

En las tres instancias legislativas de los gobiernos municipales estudiados, existe un desconocimiento de las funciones que corresponde desempeñar a las Comisiones de Trabajo en relación con el desarrollo económico local y/o no se realiza una adecuada interpretación de las funciones, pese a contar cada uno con su Reglamento Interno.

En los tres municipios, las acciones desarrolladas por las instancias deliberativas en torno al desarrollo económico local han sido coyunturales, sin una estrategia clara y con mayor relevancia en el municipio de Gonzalo Moreno, que ha articulado a algunos sectores productivos (pescadores, explotadores auríferos, ladrilleros) y definido una normatividad para estos rubros en el municipio, además de apoyar el fortalecimiento organizativo de los productores.

El desconocimiento hace que los miembros del ente legislativo no asuman realmente su rol y responsabilidad de proponer e impulsar sus políticas de promoción económica y darle funcionalidad a la Comisión de Trabajo encargada del tema.

A partir de las acciones realizadas se evidencia un bajo nivel de involucramiento y promoción de la instancia legislativa en los municipios estudiados.

3.2. Instancia ejecutiva de los gobiernos municipales

El desarrollo económico local implica también un modelo de gestión político-administrativa de carácter integral, que tiene como objetivo un proceso de transformación que tiende a generar condiciones de equidad, sustentabilidad, gobernabilidad y participación. Sin embargo, las instancias ejecutivas (Puerto Rico y Cobija) lograron ejercer en menor medida su función de motivación y concertación, escuchando e incorporando en la gestión municipal las opiniones de los actores económicos.

En las instancias ejecutivas de los tres gobiernos municipales no existe una unidad para el desarrollo económico local. En gobiernos municipales como Puerto Rico y Gonzalo Moreno se justifica por las restricciones presupuestarias para la creación de unidades de trabajo; sin embargo, en el caso de Cobija, se cuenta con los recursos, pero hace falta la voluntad política para incorporar al desarrollo económico local como prioridad en la definición de sus políticas locales.

Es necesario que los gobiernos municipales puedan promover una oferta territorial de servicios productivos a medida de las necesidades del sector productivo local. La inexistencia de las unidades operativas en las estructuras internas correspondientes ha limitado la prestación de estos servicios. Pese a ello, Gonzalo Moreno ha adecuado y flexibilizado la institucionalidad municipal para superar esta deficiencia.

Las acciones de los ejecutivos municipales de Puerto Rico y Gonzalo Moreno han sido coordinadas con instituciones privadas de desarrollo y en Gonzalo Moreno, además, con los actores productivos, en el marco de una visión compartida de desarrollo que se encuentra en construcción. Esta articulación entre los tres actores (gobierno municipal, productores y ONG's) ha incidido en un cambio de las visiones sobre el desarrollo económico local y la implementación de acciones.

La utilidad de la planificación urbana y el impulso del marketing de ciudades como forma de lograr contextos favorables a la competitividad para impulsar una imagen de dinamismo del ámbito local, es otra de las tareas del gobierno municipal que debió haber sido promovida, en este caso, por el municipio de Cobija, dado que es el único centro urbano del departamento.

Desde las instancias ejecutivas de Cobija y Puerto Rico no se han facilitado acuerdos y alianzas de apoyo a las iniciativas productivas en el marco de una visión compartida del desarrollo económico municipal. La promoción y articulación de la tecnificación y calificación de la mano de obra aún no han sido asumidas por ninguno de los gobiernos municipales, en tanto se plantean como tareas pendientes.

Existe un cumplimiento parcial de las funciones establecidas en la normativa existente con proyectos de apoyo a la producción en Cobija y Puerto Rico, mientras que Gonzalo Moreno ha logrado una mayor adecuación de sus funciones a las demandas emergentes de desarrollo económico local.

3.3. Planificación e inversión municipal

Una de las condiciones para la concertación es la capacidad negociadora de los agentes involucrados y la forma de articular la concertación depende del grado de consolidación institucional de cada uno de los agentes del desarrollo. Esta concertación debe darse en los procesos de planificación de corto y largo plazo.

Para la planificación de corto plazo los tres gobiernos municipales aplican el modelo de gestión municipal participativa que ha generado una cierta participación social; sin embargo, este modelo tiene deficiencias por cuanto no incorpora a los actores económicos. Este ejercicio del modelo ha generado un buen nivel de conocimiento en las autoridades municipales en cuanto a la normativa y procedimientos para la formulación del POA. A su vez, se evidencia un menor nivel de conocimiento en los representantes de la sociedad civil.

Por su parte, el nivel de conocimiento sobre la normativa para formulación de los Planes de Desarrollo Municipal es variable: Las autoridades municipales de Puerto Rico y Gonzalo Moreno tienen un buen nivel de conocimiento, mientras que en Cobija es bajo. A su vez, los representantes de la sociedad civil de los tres municipios tienen un nivel de conocimiento medio. Ello se explica por el hecho de que en los municipios rurales ha habido mayor involucramiento de las autoridades municipales y representantes de la sociedad civil en el proceso de planificación de largo plazo. En ambos casos, ha sido una oportunidad interesante para incorporar proyectos de desarrollo económico local. Puerto Rico y Gonzalo Moreno han realizado dos veces este ejercicio durante el quinquenio. El primero para el PDM de su municipio y el segundo, para el PDM de su mancomunidad de municipios.

La participación de los actores sociales y de los agentes económicos locales en la definición de la estrategia de desarrollo se convierte en un mecanismo de reforzamiento de la legitimidad del poder local; sin embargo, en el caso de los municipios estudiados, los actores económicos no han sido incorporados en la planificación, menos en la definición de la estrategia de desarrollo.

En los procesos de elaboración del los PDMs en los tres municipios, se debió estimular la priorización de las actividades económicas sostenibles y equitativas, para que sean las líneas que orienten la programación de los POAs; sin embargo, en los tres municipios, con énfasis en Puerto Rico y Gonzalo Moreno, se tiene una correspondencia entre las políticas del PDM y la programación de inversiones para el

quinquenio, mientras que en el municipio de Cobija, aunque se contemplan las políticas de desarrollo económico, no se logra una adecuada correspondencia con la programación y ejecución de la inversión.

En cuanto a los niveles de programación de los proyectos de apoyo a la producción y promoción económica en el PDM, éstos presentan variaciones considerables: Puerto Rico es el que asigna mayores niveles de recursos para este tipo de proyectos (más de dos tercios de su programación); Gonzalo Moreno tiene un nivel similar, mientras que Cobija incorpora menos de una cuarta parte.

Con relación a la inversión realizada durante el quinquenio, se evidencia también una diferencia en el sentido que Gonzalo Moreno invirtió más y Cobija menos; el primero también demostró mayor nivel de cumplimiento de sus proyectos incorporados en el PDM, respetando las demandas surgidas en el proceso de planificación de largo plazo.

Se pudo establecer que los procesos de planificación de corto y largo plazo no incorporaron a los actores económicos, debido al desconocimiento de la normativa, la aplicación de modelos de planificación de corto y largo plazo "cerrados" y la falta de una visión política de las autoridades, con excepción de Gonzalo Moreno.

La ausencia de los actores económicos en los procesos de planificación ocasiona evidentemente la ausencia de la visión de estos sectores importantes para la dinamización de la economía local en la priorización de acciones para el gobierno municipal.

La ejecución de la inversión priorizada en el área social es una constante en los tres municipios, la misma que no es contraria en sí misma al desarrollo económico local. Sin entrar en el debate de las "demandas legítimas" y la "eficiencia institucional", para que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida y la generación de empleo, debe ser parte de la estrategia de desarrollo económico local.

Aunque no ha sido elemento central de la investigación, se pudo advertir que en el municipio de Gonzalo Moreno existe un mayor nivel de capital social, manifiesto en la presencia de organizaciones de productores, cohesionados y con objetivos construidos comunitariamente; un mayor nivel de participación de los actores locales y de vinculación con el gobierno municipal, lo cual, de cierta forma, se facilita por el tamaño de la población y los intereses comunes. En este caso, este factor favorece al bien público y al cumplimiento de las reglas jurídicas y de la democracia municipal.

4. Los actores económicos

Los agentes económicos privados son productores agropecuarios individuales u organizados, microempresarios, artesanos o prestadores de servicios para la agricultura, la ganadería, la industria, el turismo y requieren consolidar sus demandas ligadas a proyectos de negocios.

Estos agentes económicos —denominados en la investigación actores económicos— expresaron su conocimiento sobre el desarrollo económico local y lo asocian con las actividades generadoras de empleo e ingresos y la implementación de pequeñas empresas económicas-productivas que fortalezcan al sector privado.

Requieren fortalecer y desarrollar sus estructuras organizativas y su capacidad de gestión; generalmente están constituidos orgánicamente, sin embargo, esta forma corporativa de organización no forma parte de la cultura de la región, prevaleciendo los actores individuales en tanto los organizados requieren precisar sus objetivos y estrategias, tener una visión de largo plazo, desarrollar y consolidar sus demandas que estén ligadas a proyectos de negocios y, finalmente, considerar al Estado como un aliado.

En los espacios productivos territoriales se establece un efecto de competitividad espacial por las ventajas de la pequeña y mediana empresa que cuenta con una especialización flexible de las facilidades para la innovación. Para ello, se requieren ciertas condiciones previas: a) la existencia de una oferta local de mano de obra cualificada, b) infraestructuras básicas adecuadas, c) empresas de servicios y d) autoridades locales volcadas al apoyo de la difusión de innovaciones.

Recomendaciones para Políticas Públicas Municipales

El objetivo a plantearse debe ser la construcción y consolidación de una visión de desarrollo económico local, construida, compartida y ejecutada por todos los actores sociales y productivos del municipio, basada en el aprovechamiento adecuado de sus potencialidades endógenas, para que puedan dinamizar la económica local, generar empleo y mejorar la calidad de vida de la población local.

A continuación y en función a los factores de la investigación, se recomiendan posibles líneas de trabajo para los gobiernos municipales:

Para aprovechar la normativa existente, los gobiernos municipales podrían:

- Profundizar el conocimiento de la normativa para el desarrollo económico local y difundirlo entre los actores sociales, políticos y económicos de su municipio.
- Ser creativos, en el sentido de establecer alianzas estratégicas con organizaciones públicas y privadas para promover el desarrollo económico local y superar las barreras de la norma legal.
- Priorizar la inversión en proyectos de apoyo a la producción y promoción económica con el 70% de los recursos del HIPC II, transferidos para inversión social y productiva.
- Establecer mecanismos de articulación y deliberación con las organizaciones sociales y productivas, como el CODEPES, establecido en la Ley del Diálogo.

Para establecer y fortalecer una visión de desarrollo compartida entre los actores del municipio, orientada al desarrollo económico local, los gobiernos municipales podrían:

- Promover espacios de concertación para construir una visión compartida sobre el desarrollo económico local, que tome en cuenta las potencialidades endógenas, en el marco de la articulación de todos los actores sociales y productivos "portadores de alternativas de desarrollo y de una variedad de opciones de futuro", en torno al liderazgo de los gobiernos municipales.
- Fomentar el fortalecimiento del capital social para la cooperación de los diferentes actores locales, público-privados y de éstos con el gobierno municipal, lo cual es también resultante de acciones transparentes del gobierno municipal.
- Promover dinámicas de concertación entre los actores sociales y económicos de su municipio, incorporando además a las instituciones público-privadas.

Para contar con la capacidad institucional que permita promover el proceso de desarrollo económico local en sus municipios, las instancias legislativas y ejecutivas de los gobiernos municipales, en el marco de sus competencias, podrían:

- Profundizar el conocimiento de la normativa para el desarrollo económico local.
- Conocer el contenido de los reglamentos internos de los concejos municipales, especialmente de las funciones sobre el desarrollo económico local, y ejecutarlas de acuerdo a sus competencias establecidas.
- Crear nuevos espacios institucionales en la estructura de los gobiernos municipales encargados de la promoción del desarrollo económico local.
- Promover el establecimiento y la institucionalización de espacios de concertación público-privada en sus municipios.
- Orientar el aprovechamiento de las potencialidades existentes en los municipios estudiados, en el marco de la conservación de los recursos naturales y la planificación territorial.
- Establecer niveles de coordinación con las instituciones públicas y privadas en los niveles departamental y local como la prefectura del departamento, Universidad e instituciones de desarrollo, para articular acciones de desarrollo

económico local e incorporarlos en la definición de la estrategia de desarrollo económico local.

- Promover la participación de los actores locales (sociales y económico-productivos) en las instancias y momentos de la planificación de corto y largo plazo.
- Establecer una institucionalidad dinámica y flexible que apoye las iniciativas emprendedoras.
- Deliberar con todos los actores sociales y productivos e instituciones públicas y privadas, una estrategia de desarrollo económico local, tomando en cuenta las potencialidades económicas y productivas del municipio.
- Orientar el levantamiento de la demanda de los actores sociales territoriales hacia las áreas de promoción económica, para incidir en los niveles de inversión en apoyo a la producción y promoción económica.
- Apoyar y promover la conformación de las PyME's en su municipio y articularlas en función de lo que establece la Ley del Diálogo en cuanto a la participación en los procesos de contratación de bienes y servicios para el gobierno municipal.
- Implementar, de acuerdo a sus características, modelos de gestión municipal para el desarrollo económico local elaborados por la Federación de Asociaciones Municipales (FAM-Bolivia) y otras entidades privadas de desarrollo.

El gobierno municipal de Cobija debe pensar en una articulación de la producción rural y la economía urbana, para lograr una complementariedad económica entre ambas.

Los gobiernos municipales de Puerto Rico y Gonzalo Moreno deben incorporar en su estrategia de desarrollo económico local la seguridad e independencia alimentaria, en el marco del aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales.

Para fortalecer la dinámica económica y los actores económicos, los gobiernos municipales podrían:

- Impulsar la creación y el fortalecimiento de empresas cuya finalidad sea impulsar los sistemas productivos locales, además de identificar la visión económica de los territorios como base para las actuaciones estructurales del desarrollo.
- Promover la conformación y fortalecer las organizaciones de productores.

- Brindar directamente o a través de instituciones públicas la prestación de servicios de asistencia técnica, información, difusión, contactos, canalización de inversión, etc. a las iniciativas emprendedoras.

Por su parte, los actores económicos deben:

- Informarse sobre el marco jurídico existente para su vinculación con el gobierno municipal y su incorporación en la definición de una estrategia de desarrollo económico local.
- Priorizar su fortalecimiento orgánico, especialmente los productores asociados.
- Acceder a la tecnificación y calificación, información y financiamiento para fortalecer su capacidad productiva.

Es necesario enfatizar en que cada territorio se caracteriza por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local. Por lo tanto, no existen recetas cerradas, sino bases que pueden ser tomadas en cuenta en la definición de las estrategias de desarrollo económico local, las cuales también deben incorporar como otro factor importante el ejercicio ciudadano, su revalorización y su protagonismo en la definición de las "opciones de desarrollo" que busca para su municipio.

Fuentes

INTERNET

LLORENS, Juan Luis, ALBURQUERQUE, Francisco y DEL CASTILLO, Jaime
2002 "Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina". BID. En: www.iadb.org/sds/mic

MORENO, M. Carlos
"Desarrollo Local". Ecuador. En: carmoreno@exploringecuador.com
www.desarrollo.8m.com/contact.htm.no

DOCUMENTOS

AMDEPANDO
2004 Sistematización mesas municipales Pando Cobija. Inédito.

LEYES Y DECRETOS
Ley 1551 de Participación Popular. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular
Ley 2028 de Municipalidades
R.S. 216961 Norma de Planificación Participativa Municipal
Ley 2235 del Diálogo Nacional. La Paz
D.S. 26564 Participación y control social
D.S. Ampliatorio al DS. 26564 08 de octubre del 2003

CORDEPANDO
2004 Informes de Actividades Unidad Técnica de Fortalecimiento Municipal

GOBIERNO MUNICIPAL DE COBIJA

Plan de Desarrollo Municipal 2000-2004
Planes anuales operativos de las gestiones 1998, 2000, 2001, 2002
Ejecuciones presupuestarias de los periodos estudiados
Reglamento Interno del Concejo Municipal de Cobija. 2001

GOBIERNO MUNICIPAL DE GONZALO MORENO

Plan de Desarrollo Municipal 1998-2002
Planes anuales operativos de las gestiones 1998, 1999, 2000, 2001, 2002
Ejecuciones presupuestarias de los periodos estudiados
Reglamento Interno del Concejo Municipal de Gonzalo Moreno. 2002

GOBIERNO MUNICIPAL DE PUERTO RICO

Plan de Desarrollo Municipal 1998-2002
Planes anuales operativos de las gestiones 2000, 2001, 2002
Ejecuciones presupuestarias de los periodos estudiados
Reglamento Interno del Concejo Municipal Puerto Rico. 2002

GRUPOS OPERATIVOS LOCALES

2004 Primer taller regional de capacitación sobre desarrollo económico local y municipio productivo. Documentos de trabajo. Santa Cruz.

MANCOMUNIDAD MADRE DE DIOS

2002 Plan de Desarrollo Municipal Mancomunado. Inédito.

PADER-COSUDE

2000 Regional Chuquisaca: Estrategia de implementación para la construcción del Municipio Productivo. Sucre. Inédito.

PREFECTURA DE PANDO

2001 Plan Departamental de Desarrollo Forestal de Pando. Cobija. Inédito.

Bibliografía

AMELLER TERRAZAS, Vladimir

2003 La descentralización que se viene. Propuesta para la reconstitución del nivel estatal intermedio. La Paz: ILDIS, FES y Plural Editores.

2002 Diálogo para la descentralización. Provocaciones, avances y desengaños. La Paz: COSUDE, Plural Editores.

ARDAYA, Gloria e IBARNEGARAY, Jenny

2002 "El nivel departamental en el proceso de descentralización: Apuntes para la Reflexión". En: *Revista Umbrales 12*. La Paz: CIDES-UMSA.

ARDAYA, Rubén

2000 Procesos de gestión municipal participativa. Vol. I. La Paz: Canelas S.A.

2002 Descentralización: Teoría, realidad y proyecto político. En: *Revista Umbrales 12*. La Paz: CIDES-UMSA.

AYO, S. Diego

2004 Voces críticas de la Participación Popular. Una década de Participación Popular. La Paz: Muela del Diablo.

BARRAGÁN, Rossana y otros

2003 Formulación de proyectos de investigación. Segunda Edición. La Paz: PIEB.

BEEKMA, Jelle; ZONTA, Armelinda y KEIJZER, Birgitte

1996 Base ambiental para el desarrollo. Departamento de Pando y la Provincia Vaca Díez. La Paz: SNV.

BOJANIC, Alan
2003 El balance es lo hermoso: el desarrollo sustentable y los bosques de la Amazonia boliviana. Riberalta: PROMAB.

BOLIVIA. MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO
1997 Bolivia. Participación Popular en Cifras. Vol. II. La Paz: HISBOL.

BOLIVIA. MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE-PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO DE PANDO
1996 Plan de Uso del Suelo del Departamento Pando (PLUS PANDO). La Paz: Sierpe.

BOLIVIA. MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN-PREFECTURA DE PANDO
1996 Caracterización socioeconómica y agroecológica del departamento de Pando. La Paz: SIERPE.

BOLIVIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL
1998 Municipio productivo: Promoción económica rural, aprendiendo la realidad municipal. La Paz: PADER/COSUDE.

BOLIVIA. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
1999 Sistema de gestión pública municipal, guía para el ejecutivo municipal. La Paz: Creativa.

BOLIVIA. MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. VMPPFM.
1999 La problemática de los gobiernos municipales de escasa población. La Paz: Andina.

BOLIVIA. COMITÉ DE COORDINACIÓN EN EL AREA DE MICROFINANZAS Y MICROEMPRESA
2000 Marco integral de políticas para el desarrollo productivo y competitivo de la MYPE. La Paz: Walter Mur Bardales.

BOLIVIA. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA
2001 Censo Nacional de Población y Vivienda, Pando: resultados departamentales.
2001 Censo Nacional de Población y Vivienda. Resultados Bolivia: resultados nacionales.

BURIN, David y HERAS, Ana Inés
2001 Desarrollo local, una respuesta a escala humana a la globalización. Argentina: CICCUS-La Crujía.

CEPAD-CODEL
2001 Construyendo el desarrollo. Santa Cruz: ideas estratégicas sobre la propuesta de desarrollo económico local. La Paz: Muela del Diablo.

CENTELLAS, Joseph y NAVARRO, Marc
1999 Desarrollo posible las instituciones necesarias. Local, nacional y global: construyendo la patria desde los municipios. La Paz: Plural Editores e IIG7.

HERNÁNDEZ, Roberto; FERNÁNDEZ, Carlos y BAPTISTA, Pilar
2003 Metodología de la investigación. México: McGraw-Hill.

HENKEMANS, Ariënne B.
2002 Tranquilidad y sufrimiento en el bosque: los medios de vida y percepciones de los cambas en el bosque de la Amazonia boliviana. Riberalta PROMAB.

LIBERMAN, Máximo y LEDO, Carmen
1995 Pobreza y medio ambiente en América Latina. Buenos Aires: CIEDLA y KONRAD ADENAUER STIFTUNG.

MICHEL, Henry
2001 Cómo acceder a recursos para municipios rurales. La Paz: AIPE.

MOLINA, Wilder y SOLETO, Wigberto
1999 Sociedad local y municipios en el Beni. La Paz: PIEB.

MERCADO, Donald
2003 Desarrollo económico local, experiencia del municipio de San Xavier. La Paz: FAM-Bolivia.

PNUD
2004 Índice de Desarrollo Humano en los Municipios de Bolivia.

PARDINAS, Felipe
1991 Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales. México: Siglo XXI.

PLATA, Wilfredo; COLQUE, Gonzalo y CALLE, Néstor
2003 Visiones de desarrollo en comunidades aymaras. La Paz: PIEB.

PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO DE PANDO y SERVICIO DEPARTAMENTAL DE CAMINOS (SEPCAM)
2004 Inventario vial. Cobija: SEPCAM.

RODRÍGUEZ, Hernán
2002 Relación del gobierno municipal con la comunidad. La Paz: PIEB.

SÁNCHEZ, Rolando
2003 El desarrollo pensado desde los municipios. Capital social y despliegue de potencialidades locales. La Paz: PIEB.

URENDA D., Juan Carlos
1998 Descentralización deficiente. Santa Cruz: Urenda Abogados.

Autoras

Carol Carlo Durán

Nació en Cobija, es licenciada en Sociología de la Universidad Mayor de San Simón y Magíster en Educación Superior de la Universidad Amazónica de Pando. Tiene diplomados en Gerencia Social, por la Universidad NUR y en Gerencia Pública, por la Universidad Amazónica de Pando. Ha trabajado en áreas relacionadas con la temática municipal y en consultorías en gestión municipal y participación popular.

Guadalupe Vacallanos Cuéllar

Nació en Cobija, es egresada de la Carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés y Magíster en Educación Superior de la Universidad Amazónica de Pando. Tiene también un diplomado en Gerencia Social de la Universidad NUR. Ha trabajado en temas vinculados con participación popular y gestión municipal.

Emma Téllez Becerra

Nació en San Borja, es licenciada de la Carrera de Administración de Empresas de la Universidad Técnica del Beni. Tiene un diplomado en Gerencia Pública por la Universidad Amazónica de Pando. Ha trabajado en áreas vinculadas con la participación popular y actualmente cursa un Diplomado en Participación Popular y Descentralización Administrativa de la Universidad NUR.